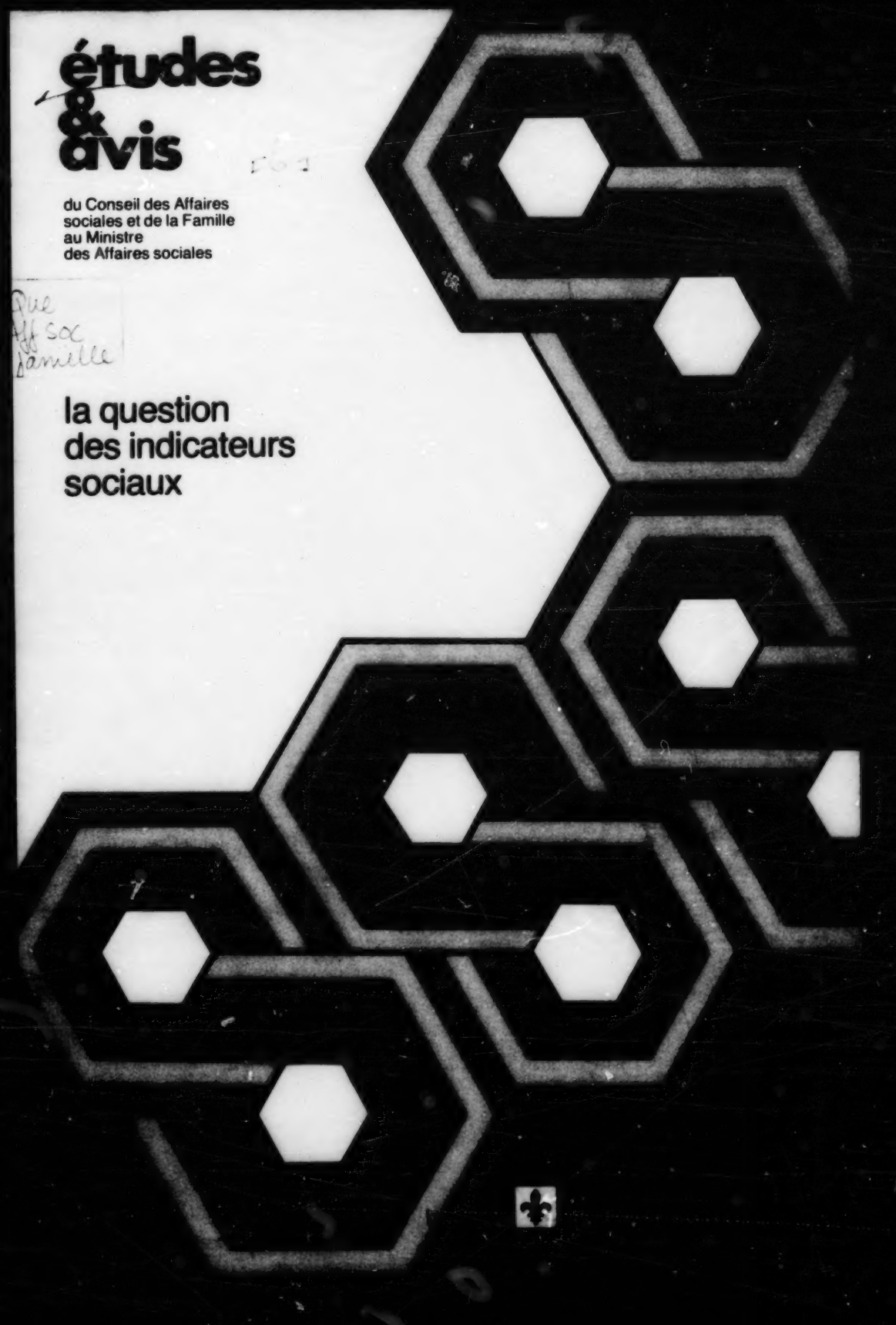
études & avis

du Conseil des Affaires sociales et de la Famille au Ministre des Affaires sociales

Que
Aff soc
famille

la question des indicateurs sociaux

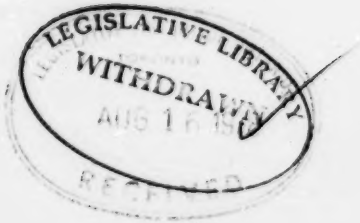


études & avis

102-00957/

du Conseil des Affaires
sociales et de la Famille
au Ministre
des Affaires sociales

la question des indicateurs sociaux



Tous droits de traduction et d'adaptation, en totalité ou en partie, réservés pour tous les pays. Toute reproduction pour fins commerciales, par procédé mécanique ou électronique, y compris la microreproduction, est interdite sans l'autorisation écrite de l'Éditeur officiel du Québec.

Dépôt légal — 1er trimestre 1978
Bibliothèque nationale du Québec

Québec, le 31 mars 1977.

Monsieur Denis Lazure,
Ministre des Affaires sociales
Édifice Joffre
1075, chemin Ste-Foy
Québec

OBJET: Avis et propositions du CASF sur la question des indicateurs sociaux.

Monsieur le Ministre,

Le Conseil m'a chargé, au cours de sa réunion du 30 mars 1977, de vous faire parvenir un avis et des propositions en rapport avec la question de la fabrication, de l'utilisation et du perfectionnement des indicateurs sociaux. De plus, je me suis également vu confier la tâche de vous demander, au nom du Conseil, d'autoriser, à court délai, la publication et la distribution par le Conseil de chacun des documents ici concernés que je vous transmets en annexe à la présente.

Ainsi que je vous en ai fait part, le Conseil instituait, le 11 septembre 1975, un comité spécial d'étude en relation avec la question des indicateurs sociaux à la suite d'une requête que lui avait faite en la matière l'ex-ministre des Affaires sociales, M. Claude E. Forget. Le comité en question, sous la présidence de M. André Beaudoin, était composé de MM. André Boyer, Myer Katz, Jean-Claude Boisvert du CRSSS de la région des Laurentides-Lanaudière. Ce dernier s'est employé à représenter le point de vue des CRSSS, notamment en rapport avec les besoins d'indicateurs sociaux nécessaires au bon fonctionnement de tels organismes.

Il convient aussi de vous indiquer que, pour mener à bien ses travaux, le comité a fait appel aux services-conseils de plusieurs personnes expertes en cette matière qui, comme tel, ne sont pas membres du CASF. Il s'agit de: M. Jacques-Noël Manceau et du Dr Oxman, experts de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), de M. Bernard Lory, secrétaire général de l'Union internationale des organismes familiaux (UIOF) et de M. Dominique Mascolo, directeur général du Conseil québécois de la politique scientifique. MM. Jean Rochon, André Lux, Martial Laforest et Lucien Chevrette ont participé aux toutes premières réunions de ce comité mais ont été, par la suite, empêchés de s'associer assidûment aux travaux dudit comité, faute de temps à y consacrer.

Aux consultations de personnes qu'a effectuées le comité dans l'accomplissement de son mandat s'ajoute, ainsi qu'en témoigne le rapport qu'il a produit, un certain nombre de consultations menées auprès de plusieurs organismes gouvernementaux associés à la fabrication d'indicateurs sociaux, tels: les services de la statistique et de la recherche de la direction générale de la planification du MAS ainsi que le service de la recherche de l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ) comme aussi le service de la démographie du Bureau de la statistique du Québec (BSQ).

Le comité a aussi pris connaissance de nombreux rapports de recherche pertinents à ses travaux et publiés tant par des organismes québécois et canadiens que par des organismes internationaux, tels ceux du ministère des Affaires sociales (MAS), de Statistiques Canada et du Conseil économique du Canada (CEC), d'une part, et, d'autre part, ceux de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), de l'Organisation des Nations-Unies (ONU) et, enfin, de l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

Compte tenu de ce que le comité spécial du Conseil sur la question des indicateurs sociaux a rempli son mandat, le Conseil se propose de le dissoudre à l'occasion de sa prochaine séance qui se tiendra, le 4 mai 1977. Le Conseil apprécierait, au préalable, connaître votre sentiment en cette matière, d'autant plus qu'il envisage de se doter d'un nouveau comité spécial qui, dans la continuité des préoccupations dont témoigne le présent avis sur les indicateurs sociaux, s'emploierait plus spécifiquement à dresser périodiquement un bilan des progrès réalisés ou non dans le domaine des affaires sociales et de la famille.

En raison de ce que les propositions que vous formule le Conseil dans cet avis ont une incidence sur les préoccupations qui sont celles de votre collègue M. Marois, ministre d'État au Développement social, je joins à la présente un second exemplaire du dossier en question que vous pourriez, si telle est votre intention, porter à sa connaissance.

Veuillez agréer, monsieur le Ministre, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Votre tout dévoué,
ROGER MARIER
Président

Québec, le 8 novembre 1977

Monsieur Roger Marier
Président
Conseil des Affaires sociales
et de la famille
1126, chemin St-Louis
Sillery

OBJET: Avis et propositions du CASF sur la question des indicateurs sociaux.

Cher monsieur Marier,

Je vous remercie de m'avoir transmis au nom du Conseil, en annexe à votre lettre du 31 mars 1977 relative à l'objet mentionné en titre, un avis et des propositions en ce qui a trait à la question de la fabrication, de l'utilisation et du perfectionnement des indicateurs sociaux.

J'ai transmis cet intéressant dossier à la connaissance des officiers de mon ministère pour qu'ils en tirent profit au plan sectoriel du domaine des Affaires sociales, qui est le nôtre, mais je l'ai également soumis, ainsi que me le suggère le CASF, à l'attention de mon collègue monsieur Marois, ministre d'État au Développement social. Mon collègue Pierre Marois est susceptible de s'en inspirer utilement dans l'exercice de sa compétence, que ce soit par rapport aux responsables de l'OPDQ, du BSQ et du Conseil québécois de la politique scientifique aussi concernés par plusieurs des propositions que me formule ici le Conseil.

Je saisis cette occasion pour remercier les membres du conseil et vous-même et je vous tiendrai au courant, le cas échéant, des considérations qui pourraient intéresser le Conseil en rapport avec ses propositions sur la question des indicateurs sociaux.

Je demeure disposé à recevoir des avis et recommandations quant aux phénomènes que vous pourriez identifier comme suffisamment importants pour donner lieu à la confection et au perfectionnement d'indicateurs sociaux.

Veuillez agréer, Cher monsieur Marier, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Le ministre des Affaires sociales,
DENIS LAZURE
DL/LB/vfc

Table des matières

Sommaire des propositions

Introduction

Le mandat 12
Mode d'approche de la question et activités du comité spécial 12
Nécessité de distinguer les indicateurs sociaux des statistiques sociales 13
Plan de l'avis 14

Partie I : L'état actuel des indicateurs sociaux au Québec

Origine et essor des indicateurs sociaux 16
Les travaux sur les indicateurs sociaux au Canada 16
Les travaux sur les indicateurs sociaux au Québec 18
Le ministère des Affaires sociales 19
L'Office de planification et de développement du Québec 20
Le Bureau de la statistique du Québec 21
Autres organismes gouvernementaux 21

Partie II : Les contraintes associées à la mise au point d'indicateurs sociaux au Québec

Les carences des statistiques sociales 24
Existence et absence des données 25
Les secteurs les plus pourvus en informations statistiques 25
Les secteurs les moins pourvus en informations statistiques 25
Problèmes d'ensemble des statistiques sociales au Québec 26
Multiplicité des sources de données 26
Nature administrative des données 27
Origine fédérale des données sociales 28
Problèmes relatifs aux indicateurs sociaux eux-mêmes 29
Limite des indicateurs sociaux 30
Difficultés relatives à l'élaboration de schémas explicatifs 30
Obstacles d'ordre institutionnel 33
État des travaux sur les indicateurs sociaux au MAS 34
Les travaux sur les indicateurs de santé 34
Les travaux sur les indicateurs sociaux: la pauvreté 35

Partie III : Conclusions et propositions

Le système de statistiques sociales 38
Les indicateurs sociaux 40

Annexes

Annexe A: Problématique générale des indicateurs sociaux 43
Annexe B: Tableau-synthèse des statistiques sociales disponibles au Québec relativement aux indicateurs sociaux proposés par l'OCDE et par l'ONU. 53

Sommaire des propositions

Le Conseil des affaires sociales et de la famille propose:

1) Que le Ministre des Affaires sociales, en conjonction avec son collègue ministre d'État au développement social, encourage la mise au point d'indicateurs sociaux dans le but d'évaluer l'état du développement social de la société québécoise;

2) Que le Ministre des Affaires sociales confère avec son collègue ministre d'État au développement social, aux fins de proposer conjointement que le Gouvernement du Québec se dote d'un système cohérent et intégré de statistiques sociales bien adapté à ses besoins et à ses critères en s'inspirant, pour en déterminer le contenu de base, du système de satistiques démographiques et sociales (SSDS) proposé par l'ONU;

3) Que le Ministre des Affaires sociales confère avec son collègue ministre d'État au devéloppement social, aux fins de proposer conjointement au Gouvernement du Québec de mettre sur pied un organisme central chargé spécifiquement de la constitution et du fonctionnement du système d'informations statistiques sur la société québécoise;

4) Que, dans le but de mettre à profit toutes les sources de données déjà existantes, il fasse explicitement partie du mandat de cet organisme responsable du système de statistiques sociales québécois de conclure avec tous les centres de production statistique, et notamment avec Statistique Canada, des ententes visant à ce que les données statistiques portant sur la société québécoise puissent être directement intégrées au système de statistiques sociales du québec;

5) Que l'organisme chargé de la mise sur pied du système de statistiques sociales pour le Québec mette en place des mécanismes permanents de consultation des principaux utilisateurs du système, en particulier des organismes régionaux, de façon à ce que celui-ci soit constamment en mesure de répondre d'une manière satisfaisante à leurs besoins en informations statistiques;

6) Que le Ministre des Affaires sociales, conjointement avec son collègue ministre d'État au développement social, s'assure à ce qu'un certain nombre de secteurs prioritaires devant donner lieu à l'élaboration d'indicateurs sociaux soient identifiés en rapport avec les grandes orientations sociales du Québec;

7) Qu'afin d'être utile et pertinent aux grandes orientations de la société québécoise pour les prochaines années et de pouvoir servir à évaluer le chemin parcouru sur la voie de la réalisation des grands objectifs de développement social, un programme d'élaboration d'indicateurs sociaux soit conçu, en un premier temps du moins, au niveau du ministère d'État au développement social;

8) Que le Ministre des Affaires sociales, conjointement avec son collègue ministre d'État au développement social, mette sur pied le plus tôt possible un groupe de travail ayant pour tâche d'étudier plus en détail et d'une façon plus poussée les modalités de réalisation des objectifs énoncés dans ce rapport de même que les implications financières de la concrétisation de tels projets.

Introduction

Le mandat

Au cours de l'automne 1975, le Ministre des Affaires sociales donnait au Conseil des affaires sociales et de la famille (CASF) un mandat d'examiner la question des indicateurs sociaux pour évaluer l'état de santé et de développement social au Québec: «Le Ministre a attiré l'attention du Conseil sur le travail accompli un peu partout en Occident dans la mise au point d'indicateurs sociaux. Il s'agit, comme on sait, de mesurer certaines caractéristiques de la vie d'une société, caractéristiques présentant un intérêt particulier pour la recherche d'une meilleure qualité de vie. Le Ministre a dit souhaiter que le Conseil sélectionne un certain nombre d'indicateurs grâce auxquels il pourrait dresser chaque année un bilan du chemin parcouru sur la voie de la réalisation des grands objectifs de santé ou de développement social. À l'aide de ce bilan, il pourrait alors formuler des recommandations précises. Le Ministre des Affaires sociales publiera bientôt certains indicateurs de ce genre, à la mise au point desquels plusieurs mois d'efforts ont déjà été consacrés. Le Ministre a dit considérer le Conseil comme le premier utilisateur de telles données et espère ainsi voir ce dernier contribuer à leur perfectionnement».[1]

Lors de sa 42ième séance, le CASF décidait, en conformité de sa loi constitutive, de créer un comité spécial pour examiner la question des indicateurs sociaux devant servir à évaluer l'état de santé et de développement social du Québec. La présidence de ce comité spécial du CASF fut confiée à M. André Beaudoin, auquel ont été associés en tant que membres du comité MM. André Boyer, Myer Katz et Jean-Claude Boisvert.[2] Le comité a été assisté dans ses travaux par M. André Escojido, secrétaire général du Conseil et M. Robert Bédard, agent de recherche attaché à la permanence du CASF.

Mode d'approche de la question et activités du comité spécial

Le comité a tenu dix-huit réunions régulières depuis sa formation au mois d'octobre 1975. Les principales activités accomplies par le comité au cours de cette période ont été les suivantes:

— Après avoir précisé les termes de son mandat et identifié les principales étapes de sa réalisation, le comité s'est employé à rassembler les informations nécessaires pour une meilleure compréhension de la question des indicateurs sociaux au Québec. C'est pourquoi, en plus d'examiner les travaux déjà publiés dans ce domaine au Québec, le comité a organisé des rencontres avec ceux qui étaient plus spécialement engagés dans l'étude de cette question. Le comité s'est orienté d'abord vers les deux principaux organismes s'intéressant à des degrés divers aux indicateurs sociaux, soit le ministère des Affaires sociales (MAS) et l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ). Le comité a également consulté des experts de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour discuter de certains aspects techniques et politiques des problèmes impliqués par son mandat.

— En s'inspirant de modèles déjà élaborés d'une part par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) et d'autre part par l'Organisation des Nations unies (ONU), le comité a aussi dressé un premier inventaire sommaire des indicateurs sociaux déjà publiés au Québec et des statistiques sociales existantes pouvant servir à la confection de ceux qui ne sont pas accessibles d'une façon immédiate.

Tout au long de ses travaux, le comité s'est appliqué à bien poser dans toute son extension le problème des indicateurs sociaux afin d'en tirer les conclusions pertinentes pour la société québécoise. C'est pourquoi, dans le but de cerner le mieux possible tous les aspects de la question déjà fort complexe de la mise au point d'indicateurs sociaux, le comité a cherché à prendre connaissance des principales initiatives en la matière partout dans le monde. Une brève revue des travaux réalisés dans ce domaine l'a ainsi amené à s'interroger directement sur la nature même des indicateurs sociaux, sur leur raison d'être et sur leurs origines de même que sur leur apport spécifique à la planification sociale. Dans cette perspective, plusieurs questions fondamentales, mais auxquelles il est impossible d'apporter des réponses simples, se sont imposées à l'attention du comité; par exemple, quelles sont les différences et les relations entre les indicateurs sociaux et les statistiques

1 Ministère des Affaires sociales, Cabinet du ministre, communiqué de presse, 11 septembre 1975.

2 MM. Martial Laforest, Lucien Chevrette et Jean Rochon ont aussi participé aux premiers travaux du comité mais ont dû se désister par la suite en raison d'autres engagements. De plus, grâce à la collaboration du ministère des Affaires intergouvernementales, le comité a pu bénéficier à maintes reprises des précieux conseils du Dr. J.N. Marceau de l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

sociales? Quels sont les principaux obstacles rencontrés dans la mise au point d'indicateurs sociaux, et comment pouvons-nous contribuer à surmonter, si possible, ces difficultés? Quelles sont les limites inhérentes à ces instruments de mesure que sont les indicateurs sociaux et quelle peut être leur utilité sociale réelle? Autant de questions, parmi d'autres, sur lesquelles le comité a dû se pencher afin de poser dans son ensemble le problème de la confection d'indicateurs sociaux pour la société québécoise. Autant de questions, aussi pour lesquelles il a cherché à fournir certains éléments de réponses qui lui paraissaient les plus valables mais pour lesquelles il reste conscient de n'avoir pu, pas plus que tous ceux qui se sont déjà attaqués à ces problèmes, apporter de solutions complètes, définitives et irréfutables, les certitudes en cette matière s'avérant trop peu nombreuses ou trop fragiles. C'est dans cette perspective que le rapport du comité spécial a été rédigé et approuvé par le Conseil des affaires sociales et de la famille; c'est aussi dans cet esprit que le Conseil transmet cet avis au Ministre des Affaires sociales[3]

À la suite des études et des analyses qu'il a réalisées et nonobstant le caractère inachevé et relatif de celles-ci, le Conseil a jugé qu'il avait en main assez d'éléments pour effectuer une évaluation de la situation des indicateurs sociaux et proposer certaines orientations qu'il estimait pertinentes pour la société québécoise. Le présent avis a pour objet de fournir au Ministre des Affaires sociales un état de la question des indicateurs sociaux au Québec et une évaluation de leur état de développement et de proposer certaines grandes orientations qui devraient être adoptées au Québec concernant cette question.

Avant la présentation plus détaillée de la démarche qui sera suivie dans cet avis, une remarque préalable s'impose afin de bien situer cette démarche dans sa juste perspective. Cette remarque a trait à la nature des indicateurs sociaux et aux différences, qu'il est essentiel de bien saisir, entre ces indicateurs sociaux et les statistiques sociales.

3 Pour la commodité du lecteur du présent rapport, on retrouvera en annexe une brève présentation des origines des indicateurs sociaux et de leur émergence comme instruments de planification sociale de même que la discussion des problèmes généraux posés par leur confection et leur utilisation. Le lecteur intéressé par ces considérations pourra donc se référer à l'annexe A de cet avis.

Nécessité de distinguer les indicateurs sociaux des statistiques sociales

Nombreux sans doute sont ceux qui se demandent si les termes «indicateurs sociaux» ne constituent pas tout simplement une expression plus sophistiquée ou plus la mode pour désigner une réalité apparemment plus familière, soit celle des statistiques sociales. En effet, ces deux concepts sont très souvent confondus dans la pratique, car à première vue, les indicateurs sociaux n'apparaissent pas distincts des statistiques sociales. Cependant, toutes les statistiques sociales ne constituent pas pour autant des indicateurs sociaux. Il y a donc lieu d'établir dès maintenant, mais d'une façon très sommaire, une distinction entre ces deux notions. Un exposé plus complet et plus élaboré de leurs différences et de leurs relations est présenté à l'intérieur de l'annexe A.

En fait, on ne considère généralement comme indicateurs, tant économiques que sociaux, que des statistiques particulièrement significatives, aptes à résumer l'information et à instruire rapidement de l'état d'un phénomène ou à rendre intelligibles les processus et les changements qui ont cours dans une société donnée. Il s'agit cependant de préciser ce qui confère cette valeur informative plus marquée aux indicateurs sociaux par rapport à la masse des autres données statistiques. L'examen des indicateurs sociaux les plus largement acceptés comme tels ainsi que des travaux qui ont contribué à leur perfectionnement nous fournit une réponse à cette question: c'est de l'insertion de ces données dans des modèles explicatifs éprouvés de certains phénomènes ou processus sociaux que provient leur signification particulière. Si les indicateurs sociaux sont bien matériellement des statistiques sociales, ils représentent surtout les éléments d'un schéma explicatif du phénomène social étudié, c'est-à-dire d'un modèle théorique qui permet de rendre intelligible et d'interpréter les valeurs ou les variations statistiques observées.

À titre d'illustration, supposons que nous voulions identifier les milieux défavorisés d'une région donnée à partir d'un certain nombre d'indicateurs construits à cette fin. Le premier mouvement sera de sélectionner certains facteurs qui apparaissent caractéristiques des milieux défavorisés; en d'autres termes nous devons nous faire un certain modèle de ce que sont les milieux défavorisés dans notre société, de ce qui les caractérise, des facteurs qui les constituent

comme «défavorisés» et des relations entre ces facteurs. Dans la mesure du possible, ces facteurs seront choisis en fonction de recherches déjà menées ayant montré leur importance pour l'étude des milieux défavorisés; nous choisirons donc nos facteurs en fonction de certaines «théories» de ces milieux. C'est ainsi que nous serons tentés de retenir des indices sur les niveaux de revenu des familles, les taux de chômage, les niveaux de scolarité, l'état des logements et le surpeuplement, par exemple. Il faudra ensuite vérifier, à l'aide des statistiques sociales pertinentes, si dans la région considérée, chacun de ces facteurs est bien caractéristique des milieux défavorisés et, le cas échéant, quel poids relatif accorder à chacun d'entre eux dans l'appréciation du phénomène. Certains facteurs introduits initialement dans le modèle devront alors être rejetés à défaut de satisfaire aux critères retenus pour juger de leur pertinence comme indicateurs des milieux défavorisés, d'autres pourront être ajoutés et le modèle sera ainsi modifié jusqu'à ce qu'il soit jugé satisfaisant en fonction de certaines exigences méthodologiques définies au préalable[4].

Dans cette perspective, les statistiques sociales constituent en somme le matériau qui sert à la vérification empirique des modèles et à la mise au point des indicateurs sociaux. La confection d'indicateurs sociaux représente ainsi une étape plus poussée de la mise sur pied d'un système de statistiques sociales: les deux notions ne s'identifient donc pas, elles apparaissent au contraire comme complémentaires l'une à l'autre.

Plan de l'avis

Compte tenu de ce qui fut exposé jusqu'à maintenant, la suite du présent avis se divise en trois grandes parties.

Une première partie, après une brève énumération des principaux efforts d'élaboration d'indicateurs sociaux dans plusieurs pays du monde et, plus particulièrement au Canada, présente **l'état actuel des travaux sur les indicateurs sociaux au Québec.**

Une deuxième partie est consacrée à **l'examen des contraintes associées à la confection des indicateurs sociaux.** Fondée pour une bonne part sur les principaux résultats de l'inventaire, réalisé par le comité, des indicateurs publiés au Québec et des données disponibles pouvant servir à leur confection, cette partie porte essentiellement sur deux ordres de contraintes: celles relatives au matériau de base, soit les statistiques sociales, et celle relatives aux indicateurs sociaux eux-mêmes. Un examen des principales initiatives d'élaboration d'indicateurs sociaux au MAS complète cette partie. Cet examen vise surtout à identifier les forces et les limites de ces travaux et à faire ressortir les principales difficultés avec lesquelles ils sont aux prises.

Une troisième partie renferme **les considérations et les propositions** que le Conseil a jugé pertinent de faire à propos des statistiques sociales d'une part et, d'autre part, des indicateurs sociaux comme tels.

Cet avis est accompagné de deux annexes. Dans la première sont traités les problèmes plus généraux posés par les indicateurs sociaux; la seconde est constituée essentiellement d'un tableau-synthèse des indicateurs et des données disponibles dans les secteurs touchés par l'inventaire effectué durant l'été 1976 pour le comité spécial. De plus, M. Robert Bédard, agent de recherche attaché au secrétariat du Conseil, a réalisé pour le compte du Conseil une étude complémentaire à cet avis où sont présentés plus en détail les résultats de cet inventaire des indicateurs sociaux et des statistiques sociales disponibles au Québec. Cette étude pourrait donner lieu bientôt à une publication dans la série «études» du Conseil.

4 Il ne s'agit là bien sûr que d'une illustration bien simplifiée de la nécessité des modèles explicatifs pour la fabrication d'indicateurs sociaux; une telle illustration ne prétend donc nullement définir la méthodologie de construction de ces indicateurs qui présente des difficultés beaucoup plus considérables.

Partie I:
L'état actuel des indicateurs sociaux au Québec

Origine et essor des indicateurs sociaux

Le mouvement pour l'élaboration d'indicateurs sociaux a fait son apparition aux États-Unis par suite des efforts infructueux déployés par plusieurs chercheurs pour évaluer les incidences sociales du programme aérospatial américain. Devant l'insuffisance très nette des seuls indicateurs économiques et l'absence de données sociales pertinentes pour effectuer une telle évaluation, le professeur Bauer et ses collaborateurs se sont interrogés directement sur les possibilités de mettre au point des instruments permettant de comprendre la dynamique des phénomènes sociaux et d'en suivre l'évolution. Ces instruments à construire reçurent le nom «d'indicateurs sociaux», par analogie avec les indicateurs économiques déjà connus et utilisés depuis plusieurs années[5]

Les hommes politiques et les hommes de science américains se sont rapidement intéressés à cette idée et de nombreux travaux ont été initiés à partir de cette date. Ainsi, dès 1966, le gouvernement mettait sur pied un impressionnant groupe de travail sur les indicateurs sociaux qui contribua à préparer la publication en 1969 d'un ouvrage intitulé «Toward a Social Report», souvent considéré comme la première démarche gouvernementale concrète pour en arriver à mesurer et à évaluer d'une façon rigoureuse l'état de bien-être de la population[6] De même à partir de 1967, plusieurs sénateurs américains, et parmi ceux-ci, surtout l'actuel Vice-président des États-Unis, le sénateur Walter C. Mondale, se sont faits les promoteurs inlassables, au plan législatif, du développement d'indicateurs sociaux pour suivre l'évolution sociale de la nation américaine.

Si le mouvement en faveur des indicateurs sociaux est né aux États-Unis, il a vite débordé les frontières de ce pays pour intéresser la plupart des sociétés occidentales industrialisées. En France, plusieurs travaux sur les indicateurs sociaux ont été réalisés dans le cadre de l'élaboration de plans quinquennaux de développement sous l'égide du Commissariat général du plan[7] C'est aussi dans le cadre de la préparation de tels plans quinquennaux que la Belgique s'est intéressée, il y a quelques années, à la mise au point d'indicateurs sociaux. En Grande-Bretagne, les principales initiatives en cette matière sont venues du Central Statistical Office et de son directeur, C.A. Moser. Enfin, de nombreux autres travaux sur les indicateurs sociaux ont déjà été réalisés ou sont actuellement en cours dans différents pays, notamment en République fédérale d'Allemagne, en Suisse, au Japon, au Danemark, en Norvège, en Suède et aux Pays-Bas.

Au-delà de ces efforts individuels de chaque pays en particulier, plusieurs organismes internationaux ont aussi entrepris d'étudier les indicateurs sociaux dans le cadre de préoccupations plus vastes relatives aux méthodes de la planification sociale. L'Organisation des Nations unies (ONU) et l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) sont parmi les plus importants de ces organismes internationaux à s'être penchés sur la question des indicateurs sociaux. C'est d'ailleurs ce dernier organisme qui, jusqu'à maintenant, s'est attaqué le plus directement au problème des indicateurs sociaux eux-mêmes. En 1970, un programme d'élaboration d'indicateurs sociaux était mis de l'avant par l'OCDE dans le but de lui permettre, ainsi qu'à tous les pays membres, d'identifier les besoins, les aspirations et les problèmes sociaux considérés comme prioritaires, de mesurer les progrès ou les reculs dans la satisfaction de ces besoins et dans la solution de ces problèmes et ainsi de faciliter la prise de décision visant à améliorer la qualité de la vie. Après avoir consulté à plusieurs reprises les pays membres, dont le Canada, sur leurs priorités et leurs préoccupations sociales, le groupe de travail sur les indicateurs sociaux de l'OCDE a produit plusieurs documents de travail, encore incomplets, où il tente de faire le point sur l'état d'avancement de ses travaux. Le dernier de ces documents était daté du 14 janvier 1976[8]

Les travaux sur les indicateurs sociaux au Canada

Plus près de nous, au Canada, plusieurs organismes, la plupart rattachés plus ou moins directement au gouvernement fédéral, se sont aussi intéressés à ces problèmes et ont réalisé des travaux d'une qualité indéniable, bien que beaucoup moins nombreux qu'aux États-Unis. Ainsi, Statistique Canada, qui a assumé la responsabi-

5 Raymond A. Bauer, ed. *Social Indicators*, Cambridge, Mass., The M.I.T. Press, 1966.

6 U.S. Department of Health, Education and Welfare, *Toward a Social Report*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1969.

7 Un exposé un peu plus détaillé des principaux travaux sur les indicateurs sociaux dans le monde peut être consulté à l'annexe A du présent rapport.

8 OCDE, *Mesure du bien-être social: un rapport sur les progrès d'élaboration des indicateurs sociaux*. Document miméographié, OCDE, Paris, 14 janvier 1976.

lité première de la direction d'un groupe de travail interministériel sur les indicateurs sociaux et qui assure les relations avec l'OCDE en cette matière, a déjà publié en 1974 un premier recueil de statistiques sociales canadiennes intitulé **Perspectives Canada**[9] Réalisé en grande partie par le bureau du conseiller supérieur en intégration de Statistique Canada, M. H.J. Adler, ce recueil, le premier et le seul du genre au Canada, avait pour objectif d'esquisser un premier portrait de la population canadienne et de son niveau de bien-être individuel et social; il visait aussi à dégager les principales tendances de son évolution sociale récente en utilisant les statistiques sociales jugées les plus significatives et pouvant servir en quelque sorte de baromètre de cette évolution. Le recueil présentait donc un certain nombre de ces «indicateurs sociaux» pour chacun des thèmes suivants: composition et répartition de la population, famille, santé, enseignement, emploi du temps, travail, revenu, consommation, qualité du milieu, logement, bilinguisme, population autochtone, diversité culturelle et justice criminelle.

Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social a aussi été actif dans l'élaboration d'indicateurs sociaux. Il y a quelques années, E.J. Van Goudoever y tentait de mettre au point un indice synthétique d'anomie.[10] En outre, la direction générale de la planification à long terme de ce ministère a travaillé à l'élaboration d'indicateurs de santé qui, bien que fondés uniquement sur des mesures de mortalité, ont déjà été utilisés avec profit pour dresser un premier profil de l'état de santé général au Canada et dans chacune des provinces.[11]

C'est aussi sous les auspices de ce ministère que, conjointement avec Statistique Canada, sera bientôt conduite à travers le pays l'enquête annuelle Santé Canada destinée à fournir des données fiables et complètes sur l'état de santé de la population canadienne et devant permettre de mieux suivre et de mieux comprendre l'évolution de cette population du point de vue socio-sanitaire.

Plusieurs autres ministères du gouvernement fédéral ont aussi investi d'une façon plus ou moins soutenue dans l'élaboration d'indicateurs sociaux. D.G. Harland a réalisé plusieurs travaux pour le compte de la Direction des études sociales et humaines du ministère de l'Expansion économique régionale (MEER), entreprenant notamment de dresser une sorte d'état de la question des problèmes de mesure de la qualité de la vie.[12] K.S. Wood a dirigé pour le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien une étude-pilote pour l'élaboration d'indicateurs sociaux adaptés aux conditions de la vie sociale du Grand Nord.[13] Le ministère de l'Environnement de même que celui de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration se sont aussi intéressés à l'élaboration d'indicateurs sociaux dans leurs domaines de compétence respectifs.

Outre les ministères fédéraux eux-mêmes, plusieurs organismes, rattachés plus ou moins directement et étroitement à l'appareil étatique fédéral, ont aussi initié des travaux sur les indicateurs sociaux; parmi ceux-ci, citons le Conseil des sciences du Canada et surtout le Conseil économique du Canada. Ce dernier organisme, en effet, a été particulièrement actif dans ce domaine et a commandé plusieurs études sur les indicateurs sociaux, certaines de portée générale, [14] d'autres portant sur des secteurs spécifiques de la vie sociale.[15] Il a aussi entrepris de

9 Statistique Canada, *Perspectives Canada*. Ottawa, Information Canada, 1974.

10 E.J. Van Goudoever «The theory and practice of index construction, illustrated with an index of anomie» pp. 117-142 in: World Association of Public Opinion Research (WAPOR), *Secondary Analysis of Sample Surveys, Uses and Needs*. ESOMAR-WAPOR Congress proceedings, WAPOR Sessions, Budapest, 1973.

11 Jean-Marie Romeder et John R. McWhinnie. *Indicateurs du domaine de la santé pour la politique sanitaire*, Ottawa, Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, Direction générale de la planification à long terme, décembre 1974.

12 Douglas G. Harland «Social Indicators: A Framework for Measuring Regional Social Disparities» (1971); «The Content, Measurement and Forecasting of Quality of Life» (1971) et «Social Indicators: Toward the Measurement of the Quality of Life» (1972); Ottawa, MEER, Direction des études sociales et humaines.

13 K. Scott Wood, «Social Indicators and Social Reporting in the Canadian North» in: Canadian Council on Social Development; *Social Indicators: Proceedings of a Seminar*, Ottawa, C.C.S.D. 1972, pp. 49-83.

14 D.W. Henderson, *Les indicateurs sociaux*. Exposé analytique et cadre de recherche, C.E.C. Ottawa, Information Canada, 1974.

15 À titre indicatif, signalons certains documents de travail dans le domaine de l'éducation, de la vie urbaine et du logement:
V. Henderson, P. Mieszkowski et Y. Sauvageau, *L'influence du groupe sur les fonctions de production du système scolaire*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1976;
Jeff Greenberg, *Social Indicators in Education: A Conceptual Framework*, Document de travail no. 6, janvier 1974, et *Social Indicators in Education: A Case Study*, Document de travail no. 15, novembre 1974;
Allan M. Maslove, *Urban Indicators: a Theoretical and Empirical Analysis*, Document de travail no. 5, 1973; *Urban Social Indicators*, Document de travail no. 35, juillet 1975; *Towards the Measurement of Housing Quality*, Document de travail no. 75, février 1977;
Trinh Minh Anh, *Les indicateurs de logement: développement, répartition et évolution*, Document de travail no. 40, octobre 1975.

publier régulièrement dans ses exposés annuels des indicateurs relatifs à trois secteurs différents: le logement, la santé et la qualité de l'air dans les villes.[16]

En moins grand nombre qu'au niveau fédéral, plusieurs organismes de niveau provincial, et même municipal, se sont aussi intéressés à la mise au point d'indicateurs sociaux et à l'établissement d'un système de comptabilité sociale. La province d'Alberta, entre autres, a été particulièrement active en ce domaine et le Human Resources Research Council de cette province a déjà publié plusieurs travaux sur divers aspects de la mesure de la qualité de la vie.

Parmi les initiatives non-gouvernementales, il faut signaler le séminaire organisé par le Conseil canadien de développement social qui a réuni au mois de janvier 1972 plus de 40 participants provenant de tous les coins du pays et rattachés à diverses institutions, surtout gouvernementales et universitaires.[17] Mentionnons enfin la mise sur pied toute récente par le Centre de recherche sur l'opinion publique (CROP), de Montréal, d'une enquête nationale conduite cinq fois par année auprès de quelques 2000 répondants et dont les résultats seront publiés intégralement dans un Bulletin CROP, analogue au Roper Report bien connu aux États-Unis. Cette initiative vise à mesurer rapidement et régulièrement les mouvements de l'opinion publique de la population canadienne, de ses valeurs, de ses normes de comportement, de ses perceptions et de ses aspirations; elle est ainsi susceptible d'ouvrir d'une façon systématique le domaine de l'élaboration d'indicateurs subjectifs ou perceptuels au Canada.

Les travaux sur les indicateurs sociaux au Québec

Si la plupart des pays industrialisés ont été ainsi amenés à s'intéresser à la mise au point d'indicateurs sociaux, cela est dû en grande partie à l'insuffisance de plus en plus ressentie des seuls instruments de la science économique pour mesurer les principaux aspects de la vie sociale et pour aider les planificateurs à prendre leurs décisions ou à en évaluer les conséquences. En effet, dans la mesure où il devient de plus en plus manifeste que la croissance économique ne signifie pas nécessairement amélioration des conditions sociales et développement social, il s'avère dès lors nécessaire d'élaborer de nouveaux instruments de mesure mieux adaptés aux problèmes sociaux que les instruments fondés sur les concepts traditionnels de l'analyse économique comme ceux de marché, d'investissements, de production, de rendement ou de coût-bénéfice.

De plus, le nombre d'objets échappant aux «lois économiques» n'a cessé d'augmenter depuis quelques années, en grande partie à cause de l'importance accrue des secteurs publics et parapublics dans les sociétés industrialisées; en effet, les interventions de l'État dans de nombreux domaines autrefois négligés ou laissés totalement à l'initiative privée ont créé une quantité importante de produits qui n'obéissent plus de la même manière à la loi de l'offre et de la demande. Ces interventions ont souvent même eu pour objectif explicite de soustraire à cette loi certains biens et services comme, par exemple, la santé, l'éducation, le logement, les espaces verts, et, en somme, tous les équipements collectifs.

Comme dans les autres sociétés industrialisées, on a assisté au Canada et au Québec à un accroissement considérable de l'intervention de l'État dans la vie socio-économique depuis une vingtaine d'années. À titre d'illustration, signalons qu'en 1950, l'ensemble des dépenses publiques au Canada s'élevait à 23,1% du Produit national brut (PNB).[18] Malgré un accroissement considérable du PNB entre 1950 et 1970, cette proportion était passée à 35,5% en 1970 et tous les estimés les plus récents du Conseil économique du Canada la situent autour de 40% pour 1980.[19] Au Québec, le même mouvement s'est fait sentir, peut-être même d'une façon plus accentuée qu'au Canada. Ainsi, de 1963 à 1973, soit en l'espace de dix ans seulement, les dépenses brutes du Gouvernement du Québec ont presque quadruplé, passant de $1 386 millions à plus de $5 055 millions.[20] Ces augmentations reflètent assez bien l'élargissement du rôle des

16 Conseil économique du Canada, *Objectifs économiques et indicateurs sociaux*, Onzième exposé annuel, Information Canada, 1974; *Les options de croissance*. Douzième exposé annuel, Information Canada, 1975.

17 Les exposés et les discussions qui ont eu lieu lors de ces rencontres ont fait l'objet d'une publication en langue anglaise du Conseil canadien de développement social. Cf: The Canadian Council on Social Development, *Social Indicators: Proceedings of a Seminar*, Ottawa, 13-14 janvier 1972; Ottawa, CCSD, Avril 1972.

18 Conseil économique du Canada, *Perspectives 1975*, Sixième exposé annuel, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1969, page 34.

19 Conseil économique du Canada, *L'économie 1972-1980: Études*. Complément au neuvième exposé annuel, Ottawa, Information Canada, 1972.

20 Bureau de la statistique du Québec, *Annuaire du Québec 1974*, Québec, Éditeur officiel, p. 1136.

gouvernements et l'accroissement des responsabilités qu'ils assument dans de nombreux domaines, comme dans celui de la santé, de l'éducation, de la protection de l'environnement, des transports en commun ou de la réduction des inégalités sociales. Ce sont là, par ailleurs, autant de domaines où les instruments de la science économique se révèlent sans doute utiles mais insuffisants pour nous permettre d'appréhender la réalité d'une manière satisfaisante et pour guider les planificateurs dans les décisions qu'ils doivent prendre.

Au Québec, plusieurs projets d'élaboration d'indicateurs sociaux ont aussi été plus ou moins timidement mis de l'avant par certains organismes, surtout gouvernementaux. De plus, certains travaux, initiés dans divers autres organismes et portant sur des phénomènes particuliers sont susceptibles de contribuer à la fabrication d'indicateurs spécifiques aux phénomènes étudiés.

— Le ministère des Affaires sociales

Jusqu'à maintenant, il semble que ce soit le ministère des Affaires sociales (MAS) qui soit parvenu le plus à concrétiser ses projets de mise au point d'indicateurs sociaux. Cette concrétisation n'est encore que partielle car les travaux ne font que débuter, mais déjà deux équipes travaillent activement dans le but explicite de mettre au point de tels indicateurs: la première, regroupée à l'intérieur du Service des études épidémiologiques, se spécialise dans l'étude des indicateurs de santé; la deuxième, oeuvrant dans le cadre du projet DORIS du Service de la statistique, travaille sur les indicateurs sociaux proprement dits.

C'est sans conteste dans le domaine des indicateurs de santé que les travaux sont les plus avancés. Déjà, en 1970, était publiée une étude de Madeleine Blanchet-Patry sur les indices de l'état de santé de la population québécoise, étude réalisée pour le compte de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social.[21] Quelques années plus tard, le service des études épidémiologiques du ministère des Affaires sociales entreprenait de dresser, à l'aide d'indicateurs appropriés, un profil de l'état de santé des Québécois. Jusqu'à maintenant cependant, seuls des indicateurs fondés sur la mortalité ont été mis au point et utilisés. Une première étude a porté sur l'évolution des principales causes de décès dans la population active du Québec depuis 1951.[22] Utilisant surtout des taux de mortalité selon la cause du décès par catégorie d'âge et par sexe, cette étude faisait ressortir, entre autre, une concentration croissante des décès autour de quelques causes reliées surtout aux habitudes de vie. Elle a en outre permis de distinguer, en fonction de l'âge et du sexe, des groupes homogènes par rapport aux causes de décès et de dresser ainsi une sorte de portrait-robot de l'état de santé de la population québécoise.

Par la suite, une deuxième étude a porté sur la mortalité dans les diverses régions sociosanitaires. On a ainsi pu dresser une sorte de carte de la mortalité au Québec selon les principales causes de décès et mettre en relief les principales différences régionales de ce chapitre.[23] En effet, les premiers résultats de cette étude ont indiqué que les risques de décès ne sont nullement les mêmes dans toutes les régions du Québec; ils suggèrent en outre l'hypothèse que ces disparités régionales par rapport à la mortalité soient reliées à d'autres caractéristiques, notamment d'ordre socio-économique des milieux. C'est dans cette perspective que plusieurs autres travaux ont été entrepris afin de désagréger plus finement encore ces indicateurs de santé et pour éventuellement les mettre en rapport avec les caractéristiques socio-économiques des différents milieux et avec certains indices de ressources sanitaires.[24]

Les tentatives de mise au point d'indicateurs sociaux dans les autres secteurs de la vie sociale sont à la fois plus récentes et infiniment plus complexes. Depuis environ quatre ans, le ministère des Affaires sociales travaille à un projet nommé DORIS (Dossiers régionaux et indicateurs sociaux). C'est dans le cadre de ce projet qu'est préparée, entre autres, la publication annuelle du recueil des **Statistiques régionales des Affaires sociales,** qui a remplacé, en

21 Madeleine Blanchet-Patry, *Indices de l'état de santé de la population du Québec*, Gouvernement du Québc, Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, Annexe 3, octobre 1970.

22 Louise Guyon-Bourbonnais, *Les principales causes de décès dans la population active, Québec 1951-1971*, Monographies des affaires sociales, Québec, Janvier 1974.

23 Jean-Marc Bernard, Louise Guyon-Bourbonnais et Madeleine Blanchet-Patry, *Géographie de la mortalité au Québec 1969-1972*, Québec, MAS, Service des études épidémiologiques, 1975.

24 Par exemple, le Service des études épidémiologiques du MAS travaille en collaboration avec le département de géographie de l'Université du Québec à Montréal, et plus particulièrement avec le professeur Luc Lorier, à l'établissement de cartes de santé sur la base des divisions de recensement. Certains travaux préliminaires ont déjà été complétés à ce propos.

l'augmentant, l'ancien Dossier régional. Cependant, le second volet de ce projet, c'est-à-dire celui qui est consacré spécifiquement à l'étude des indicateurs sociaux, n'est commencé que depuis deux ans à peine.

La première tâche à laquelle ont dû s'attaquer les responsables de ce projet fut de faire un tour d'horizon des recherches déjà accomplies dans le monde sur les indicateurs sociaux, d'étudier les origines, les fonctions et les définitions qui sont attachées aux indicateurs sociaux dans ces différents travaux et d'identifier les principales approches qui ont été adoptées et les problèmes majeurs qu'ont rencontrés les chercheurs qui se sont penchés sur cette question. Le but d'une telle rétrospective était évidemment de faire une synthèse des travaux sur le sujet, de faire le point sur les principales réalisations et de jeter les bases d'une méthodologie générale de fabrication d'indicateurs sociaux fiables et significatifs.[25]

La principale conclusion de cette synthèse des travaux réalisés sur les indicateurs sociaux fut sans doute la nécessité absolue de l'élaboration de modèles, appelés dans ce cas-ci «schémas explicatifs», qui puissent intégrer les indicateurs sociaux et leur conférer leur signification. La méthode retenue par les responsables du projet DORIS consiste donc, dans une première étape, à bâtir, à partir d'analyses théoriques, un «schéma explicatif» permettant de bien définir les dimensions importantes d'un problème ou d'un phénomène social quelconque; dans une deuxième étape, il s'agit de dégager les indicateurs nécessaires, de vérifier empiriquement la valeur de ces instruments et de ces constructions et de tirer les conclusions qui s'imposent à la suite de l'analyse des résultats.

Une fois ces principes énoncés, les responsables du projet ont entrepris de les appliquer à l'étude d'un phénomène concret, soit celui de la pauvreté. Une première version d'un schéma explicatif de la pauvreté a été élaborée, qui vise à présenter une sorte d'état de la question théorique du phénomène de la pauvreté et à dégager les principales dimensions de ce phénomène.[26] À partir des résultats d'un certain nombre de recherches déjà effectuées tant au Québec ou au Canada qu'ailleurs dans le monde, la pauvreté y est considérée comme un concept multidimensionnel où sont examinées les relations entre ce phénomène et, par exemple, le travail ou le chômage, l'éducation, le logement, la santé, la vie familiale ou les comportements économiques. Un certain nombre d'indicateurs relatifs à chacune des grandes dimensions retenues sont ensuite proposés, surtout à titre indicatif, l'objet de ce schéma étant d'abord d'assurer une base théorique suffisamment solide à la confection d'indicateurs sociaux. Une telle confection ne pourra se faire que dans les étapes ultérieures de ce projet.

Ces travaux entrepris au ministère des Affaires sociales sont les seuls qui, à la connaissance du Conseil, portent explicitement sur l'élaboration d'indicateurs sociaux au Québec. Cependant, certains autres organismes gouvernementaux sont aussi amenés à traiter d'une façon plus ou moins directe des problèmes de fabrication de nouveaux instruments de mesure et d'intelligence des phénomènes sociaux.

— L'Office de planification et de développement du Québec

La préoccupation de développer certains indicateurs socio-économiques a reçu une certaine considération récemment à l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ). Ainsi, un projet d'étude de la répartition du revenu au Québec, en cours depuis peu à la Direction générale de la planification, devrait nous renseigner non seulement sur la répartition pure et simple de ce revenu, mais aussi sur les caractéristiques des groupes et sur les conditions de vie associées à divers revenus. Un tel projet pourrait peut-être entraîner, comme sous-produit, l'élaboration de nouveaux indicateurs ou, à tout le moins, poser les jalons de leur fabrication. De même, un projet de synthèse des problèmes de l'eau au Québec, en cours à l'OPDQ, même s'il est axé principalement sur les aspects biophysiques de l'eau, pourra conduire vraisemblablement à certains indicateurs relatifs à l'environnement, et aussi, éventuellement, aux aspects et aux effets sociaux de l'environnement.[27] Signalons enfin que dans le cadre de la confection de schémas régionaux, la Direction générale du développement de l'OPDQ entreprenait, au printemps 1975, de regrouper un certain nombre d'informations sectorielles pour l'ensemble des régions du Québec en constituant des dossiers inter-régionaux. Trois objec-

25 Cf. Pierre Cliche, *Indicateurs sociaux: conception et élaboration*, Québec, ministère des Affaires sociales, Direction générale de la planification, Projet DORIS, août 1975.

26 Pierre Cliche, *Indicateurs sociaux: un schéma explicatif de la pauvreté*, Québec, ministère des Affaires sociales, Projet DORIS, 1976.

27 *Développement Québec*, Revue mensuelle de l'OPDQ, Vol. 3, No. 9, septembre 1976, «L'eau».

tifs principaux étaient poursuivis dans la fabrication de tels dossiers: le premier était de bâtir et de proposer une série d'indicateurs régionaux de développement à partir des données déjà disponibles; le second était de permettre une comparaison immédiate de toutes les régions du Québec pour chaque indicateur; et le troisième était de constituer une banque de données rendant possible l'évaluation dans le temps de l'impact socio-économique des programmes de développement régional. Un premier recueil de statistiques régionales choisies, accompagnées de quelques commentaires descriptifs, a déjà été publié en mai 1976.[28]

— Le Bureau de la statistique du Québec

Le Bureau de la statistique du Québec (BSQ) a pour fonction «de recueillir, compiler, analyser et publier des renseignements statistiques de manière à répondre aux besoins de l'administration publique et du secteur privé ainsi que de faire de la recherche statistique».[29] Le BSQ constituant une Direction générale à l'intérieur du ministère de l'Industrie et du Commerce, les données statistiques de nature économique y ont nettement été privilégiées jusqu'à maintenant bien que, depuis peu, une place de plus en plus grande ait été faite aux données de nature sociale, particulièrement aux données démographiques. Une série de sept publications d'analyse et de prévision démographiques pour le Québec est d'ailleurs sur le point d'être complétée où sont présentées les tendances passées et les perspectives d'évolution démographique de la population québécoise.[30] De plus la possibilité d'une prochaine publication périodique de données sociales est sérieusement envisagée.

Jusqu'à maintenant cependant, le BSQ ne s'est engagé dans aucun travail visant directement à la mise au point d'indicateurs sociaux pour le Québec et les seules données sociales qui y ont été traitées sont encore de nature purement démographique.

— Autres organismes gouvernementaux

Différents autres ministères ou organismes gouvernementaux ont aussi été amenés à s'intéresser, d'une façon plus ou moins directe et explicite, à l'élaboration de nouvelles mesures des aspects sociaux des phénomènes se situant dans le cadre de leurs champs d'intervention respectifs. Ainsi, par exemple, la Direction générale de la planification du ministère de l'Éducation du Québec (MEQ), en plus d'effectuer régulièrement les analyses et les prévisions dans le domaine de la démographie scolaire, a entrepris plusieurs études de ce type, visant notamment à déterminer les facteurs associés aux échecs scolaires et ceux reliés à l'abandon ou à la persévérance scolaires. De même, dans le cadre de l'élaboration de politiques scolaires pour les milieux défavorisés, le MEQ a récemment entrepris d'établir, à partir des données du recensement de 1971, un certain nombre d'indices de pauvreté au Québec de façon à dresser une sorte de carte de la pauvreté qui lui permette de se définir des zones prioritaires d'intervention.[31]

C'est aussi dans le but de se doter d'un instrument de gestion et de planification de ses actions que le Conseil scolaire de l'île de Montréal avait commandé à la fin de l'année 1973 une étude devant dresser une carte de la pauvreté à Montréal.[32] Les responsables de cette étude ont alors entrepris de construire, à partir de plusieurs variables tirées du recensement du Canada de 1971, un indice global pouvant servir à identifier les milieux défavorisés et à permettre ainsi aux responsables du système scolaire de mieux planifier leurs interventions. Ce rapport constitue d'ailleurs un exemple éloquent de l'utilité que peuvent avoir les indicateurs sociaux pour guider les interventions de planificateurs.

D'autres ministères et organismes gouvernementaux s'intéressent aussi indirectement à la mise au point d'indicateurs sociaux, comme, par

28 O.P.D.Q. *Les caractéristiques sectorielles inter-régionales.* Dossier d'inventaire et d'analyse, Collection: les schémas régionaux, Québec, OPDQ, 1976.
Cahier I : *Les indicateurs globaux*
Cahier II : *Les ressources*
Cahier III: *La production régionale et l'organisation de l'espace*
Cahier IV: Les équipements et les services

29 *Répertoire administratif du Québec*, Éditeur officiel du Québec, 1976, page 297.

30 Les titres parus actuellement sont les suivants:
— *Perspectives démographiques pour le Québec: Quatre hypothèses 1973-1986-2001.*
— *Tendances passées et perspectives d'évolution de la fécondité au Québec.*
— *Tendances passées et perspectives d'évolution des échanges migratoires du Québec avec l'extérieur.*
— *Tendances passées et perspectives d'évolution de la mortalité au Québec.*
— *Perspectives démographiques pour les régions administratives et les grands périmètres urbains du Québec, 1971-1981-1986. Résultats détaillés*, Québec, ministère de l'Industrie et du Commerce, B.S.Q.

31 Cette étude devrait être disponible au cours du printemps.

32 Raymond Depatie, Yvon Lefebvre et Claude Parent, *Identification des zones défavorisées de l'île de Montréal en vue d'une intervention de la part du milieu scolaire*, Étude préparée pour le compte du Conseil scolaire de l'île de Montréal, Décembre 1974.

exemple, le ministère des Affaires culturelles ou le ministère du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche. Récemment, les auteurs du dernier rapport de la Régie de l'assurance-maladie du Québec (RAMQ) devaient développer des indices particuliers de consommation de services médicaux pour les fins de leur analyse.[33] Les travaux réalisés par ces derniers organismes n'ont cependant jamais eu pour objectif explicite la fabrication d'indicateurs sociaux comme tels; ceux-ci n'émergent, le cas échéant, que comme sous-produits des activités de recherche courantes de ces organismes, activités souvent très liées, comme il se doit, à l'élaboration ou à l'évaluation de programmes spécifiques.

À la suite de ce rapide tour d'horizon des travaux effectués au Québec dans le domaine des indicateurs sociaux, le Conseil en est venu à constater que ceux-ci n'en sont encore qu'à un stade embryonnaire. En fait, les intentions de développer de tels instruments sont apparues beaucoup plus nombreuses que les réalisations concrètes. Les quelques travaux qui ont été entrepris au Québec en cette matière ont surtout été le fait d'initiatives particulières, plus ou moins isolées les unes des autres et rarement intégrées dans un programme d'implantation à moyen ou à long terme.

Devant cet état peu avancé des travaux réalisés en la matière, le Conseil a été amené à s'interroger sur les obstacles pouvant entraver l'élaboration d'indicateurs sociaux adaptés à la situation du Québec et sur les contraintes associées à leur confection dans notre société. Le Conseil a, en somme, voulu passer en revue les principales difficultés qui se posent à la mise au point d'indicateurs sociaux dans la société québécoise dans le but de pouvoir formuler certaines propositions destinées à favoriser le développement de tels instruments et de collaborer ainsi à leur perfectionnement.

33 RAMQ. *Les consommateurs et les coûts de la santé au Québec de 1971 à 1975*, Québec RAMQ, Service de la recherche et des statistiques, janvier 1977.

Les contraintes associées à la mise au point d'indicateurs sociaux au Québec

Il est apparu au Conseil que deux types d'obstacles ou de problèmes pouvaient surtout entraver la confection et la mise au point d'indicateurs sociaux: d'abord les contraintes associées au matériau lui-même pouvant servir à la confection des indicateurs sociaux, soit les statistiques sociales; en second lieu, des problèmes, tant d'ordre théorique ou méthodologique que d'ordre administratif ou institutionnel, reliés directement à la mise au point des indicateurs eux-mêmes. Ces deux ordres d'obstacles seront brièvement examinés ci-après à tour de rôle.

Les carences des statistiques sociales

S'il est bien vrai que les efforts d'élaboration d'indicateurs sociaux n'en sont encore qu'à leur début, il convient aussi de souligner qu'il n'existe pas, à proprement parler, de système bien structuré de statistiques sociales au Québec. Il ne faut cependant pas en conclure à l'absence absolue d'informations statistiques sur la société québécoise. Au contraire, il existe un bon nombre de données statistiques qui sont recueillies et même publiées sur une base régulière; cependant, elles le sont en divers endroits, sous des formes différentes, suivant des critères multiples et pour répondre à des besoins souvent bien spécifiques. Aussi est-il difficile de se faire une idée précise de la nature et de la quantité des informations statistiques qui sont disponibles sur la société québécoise et qui pourraient servir rapidement à la confection de certains indicateurs sociaux.

Afin de saisir d'une façon plus concrète les principales caractéristiques de même que les problèmes et les carences de l'information statistique au Québec, le Conseil a entrepris de dresser un premier inventaire des données déjà publiées et d'examiner les séries statistiques actuellement disponibles pouvant servir à la confection d'un certain nombre d'indicateurs sociaux parmi les plus largement acceptés dans le monde. Cette étude sommaire ne visait donc nullement à être exhaustive mais cherchait plutôt à effectuer un premier déblayage dans la masse des données statistiques de tous genres et de toutes provenances. Comme il était nécessaire pour inventorier ces données de disposer d'une certaine grille des indicateurs sociaux à mettre au point, le comité a jugé bon d'utiliser, pour guider sa démarche, les listes d'indicateurs suggérés dans les documents préparés par l'OCDE et par l'ONU[34].

Rappelons que l'approche retenue par l'OCDE a été de dresser, en consultation avec les pays membres, une liste de «préoccupations sociales» communes à la plupart de ces pays et à propos desquelles ils aimeraient disposer d'indicateurs sur une base comparable. Cette liste représente en fait pour l'OCDE une étape vers une définition opératoire, bien que partielle, de ce qu'on désigne par «qualité de la vie»; l'élaboration d'indicateurs sociaux à la suite de spécifications successives de ces préoccupations peut aussi être considérée comme une étape vers la **mesure** de la qualité de la vie. En pratique, dans cette perspective, un indicateur social est, en un premier temps, un type de statistique sociale particulière qui rend compte des variations d'un aspect ou de l'autre d'une préoccupation sociale déterminée. C'est pourquoi les indicateurs de résultat ou de rendement social, c'est-à-dire ceux qui ont pour objet de mesurer les résultats sociaux observés dans un secteur donné, apparaissent nettement privilégiés dans le cadre de ces travaux. Ce sont aussi les plus difficiles à mettre au point. Aussi, la plupart des indicateurs proposés par l'OCDE jusqu'à maintenant sont-ils encore assez traditionnels et assez simples, basés sur des données courantes dans la plupart des pays ou pouvant y être assez aisément disponibles. Les experts de l'OCDE travaillent actuellement à la conception et à la mise au point d'indicateurs inédits qui devraient être mieux adaptés aux divers aspects des préoccupations sociales des pays membres. Mais il s'agit là d'un processus qui prendra du temps. Par contre, les indicateurs proposés dans le document préparé par l'ONU visaient à préciser et surtout à compléter les séries de statistiques sociales exposées dans la version définitive du système de statistiques démographiques et sociales[35]. Notons enfin que ces deux projets ont été conçus à l'intention des pays déjà équipés de services statistiques, qu'ils ne sont encore tous deux que des documents de travail, susceptibles de modifications et d'améliorations multiples et que les indicateurs qui y sont actuellement proposés comptent pour la plupart parmi les plus répandus et les plus facilement disponibles dans le monde.

Essentiellement, l'étude-pilote réalisée au CASF a donc consisté à voir dans quelle mesure les

34 OCDE: *Mesure du bien-être social: un rapport sur les progrès d'élaboration des indicateurs sociaux*. Document miméographié, OCDE, Paris, 14 janvier 1976.
ONU: *Système de statistiques démographiques et sociales: projet de directives concernant les indicateurs sociaux*. Texte miméographié, New York, ONU, 1975.

35 ONU: *Vers un système de statistiques démographiques et sociales*, New York, ONU, Série F, No. 18.

indicateurs sociaux proposés actuellement par l'ONU et l'OCDE pourraient être calculés sur une base régulière avec les données qui existent présentement au Québec. Une telle étude fut encore davantage limitée par le fait qu'il a été décidé de restreindre le champ d'investigation à l'univers, déjà très vaste, des phénomènes reliés plus ou moins directement au domaine des affaires sociales. Le Conseil a ainsi examiné sommairement l'état des statistiques sociales dans les secteurs suivants: la santé, la répartition du revenu et la sécurité sociale, l'évolution démographique et la famille, l'habitat, la stratification et la mobilité sociales. Un tableau-synthèse de la disponibilité des données dans chacun de ces secteurs est présenté dans l'annexe B de ce rapport. Bien que fort limité, ce premier examen a permis de mettre à jour plusieurs carences de l'information statistique au Québec et d'identifier certains problèmes liés à l'infrastructure de la cueillette des données dans notre société. Les principales constatations du Conseil à la suite de cette étude sommaire ont porté d'abord sur l'existence ou l'absence de données dans chacun des secteurs et ensuite sur les problèmes d'ensemble posés par l'état des statistiques sociales au Québec.

Existence et absence des données

Certains des secteurs mentionnés plus haut sont apparus plus riches que d'autres du point de vue de l'information statistique au Québec. D'autres au contraire se sont révélés particulièrement défavorisés sous cet aspect.

Les secteurs les plus pourvus en informations statistiques

Un domaine en particulier est apparu nettement plus riche en informations statistiques que les autres, soit celui de l'évolution démographique. En effet, de nombreux indices démographiques, jouissant d'une certaine tradition de publication et d'interprétation, sont publiés régulièrement comme tels, tandis que la grande majorité des données sont recueillies et sont assez facilement accessibles pour confectionner les autres indicateurs démographiques proposés par l'ONU et par l'OCDE. Recueillies sur une base régulière, soit lors des recensements, soit par l'enregistrement systématique des naissances, des mariages et des décès, ces données comptent au Québec, comme dans toutes les sociétés occidentales, parmi les plus fiables dont nous disposions. En fait, elles sont à la base même de tout système de statistiques sociales et préalables à l'élaboration d'indicateurs sociaux adaptés à la société à laquelle ils s'appliquent. Elles entrent de plus dans la fabrication de multiples indices relatifs à d'autres secteurs que celui de mouvements démographiques comme tels.

C'est d'ailleurs en grande partie le fait que les données démographiques sur la mortalité servent à construire des indicateurs dans le domaine de la santé que celui-ci apparaît aussi comme privilégié sur le plan de l'information statistique. En effet, la plupart des indices de l'état de santé qui sont fondés sur la mortalité, comme par exemple l'espérance de vie à différents âges, les taux de mortalité infantile ou les taux de mortalité par cause de décès, sont disponibles et publiés régulièrement pour le Québec. En outre, ainsi que nous l'avons déjà mentionné précédemment, plusieurs études plus poussées des phénomènes révélés par ces indices ont déjà été complétées et d'autres sont en voie de réalisation.

Par ailleurs, des données assez nombreuses mais éparses sont disponibles pour constituer des indices de fonctionnement du système de santé, c'est-à-dire pour mesurer l'évolution de certains aspects des moyens mis en oeuvre au Québec dans le cadre de sa politique socio-sanitaire. C'est ainsi que les données sur la disponibilité des services et des équipements de santé ou sur la consommation de soins médicaux par la population, par exemple, sont recueillies sur une base régulière. Cette situation est due en grande partie au fait que de telles données sont essentielles à l'implantation concrète des mesures décrétées par les responsables du fonctionnement du système de distribution des services de santé et à la gestion courante de ce système[36].

Les secteurs les moins pourvus en informations statistiques

Le domaine où les indicateurs, et les séries statistiques pour les fabriquer, manquent de la façon la plus marquée est sans doute celui de la répartition du revenu et de la richesse au Québec. Pourtant, la conception et la mise en oeuvre de mécanismes de redistribution du revenu

36 Les principales publications où sont présentées les données relatives à ces domaines sont: *les Statistiques régionales des Affaires sociales* où toutes les données sont toujours présentées en fonction des régions socio-sanitaires, *les Statistiques annuelles* de la Régie de l'assurance-maladie du Québec, de même les publications des *Statistiques des Affaires sociales*: *Démographie* et *Santé*.

et de sécurité sociale occupent une grande place dans l'activité de l'administration publique québécoise: il s'agit même, avec l'établissement et le fonctionnement du sysème de santé, de la principale responsabilité du ministère des Affaires sociales. Or, il n'existe que très peu de données récentes et recueillies sur une base régulière qui puissent servir à la confection des indicateurs proposés de telle façon qu'ils soient adaptés à la situation spécifique de la société québécoise. C'est ainsi que la plupart des données sur la répartition du revenu au Québec, sur l'endettement ou sur les seuils de pauvreté sont d'origine fédérale, datent de plusieurs années et ne sont pas disponibles en fonction des critères utilisés au Québec, par exemple par région socio-sanitaire. Il s'agit d'ailleurs là d'un problème qui, pour être particulièrement aigu dans ce secteur, est beaucoup plus général et qui sera abordé plus loin.

La deuxième carence principale dans l'information statistique a trait au domaine de la santé. Ainsi qu'il fut mentionné précédemment, nous disposons de séries statistiques beaucoup plus fiables et plus nombreuses sur la mortalité que sur la morbidité et sur l'état de santé en général. Cette situation n'est évidemment pas particulière au Québec: la plupart des pays du monde disposent de longues séries statistiques, souvent très détaillées, sur la mortalité mais de données très fragmentaires sur la morbidité. En réalité, il n'existe de données sur la morbidité que celles qui proviennent d'une certaine consommation de soins de santé, comme, par exemple, la morbidité hospitalière ou les sortes d'actes médicaux posés dans une période de temps donnée. Cependant, les relations entre ce type de morbidité et la morbidité générale réelle sont inconnues de sorte qu'il n'est pas possible actuellement d'estimer l'une par rapport à l'autre.
Il y a bien sûr, de nombreuses raisons à cette carence d'informations sur la morbidité, comme par exemple, les difficultés de définition de la maladie ou l'imprécision des diagnostics enregistrés. Mais la principale de ces raisons est sans doute que seules des enquêtes de santé réalisées périodiquement peuvent fournir des données suffisamment valables sur la morbidité dans une population; or, ni le Québec ni le Canada n'ont procédé à de telles enquêtes jusqu'à maintenant. Le ministère fédéral de la Santé nationale et du Bien-être social doit bientôt mettre sur pied une enquête annuelle de santé qui serait conduite dans chaque province. Si l'on en juge par le plan de l'enquête, nous devrions disposer bientôt de données fiables et récentes sur une foule de points particuliers touchant à la santé de la population, nous permettant de suivre ainsi l'évolution de cette population d'un point de vue sanitaire. L'univers des thèmes qui devraient être touchés par cette enquête est vaste et couvre aussi ce qu'il est convenu d'appeler les «facteurs de risque», et plus particulièrement ceux qui sont reliés aux habitudes de vie. Ainsi, outre des données sur la morbidité réelle dans la population, cette enquête devrait servir à nous éclaircir sur les comportements particuliers relatifs, par exemple, à l'utilisation de véhicules à moteur, à la pratique de l'activité physique, à la consommation d'alcool ou à l'usage du tabac. Il est donc à prévoir qu'une telle enquête pourra combler un manque actuellement très important dans l'information statistique sur l'état de santé de la population; il s'agit d'un objectif explicite de l'enquête que de servir à la constitution d'indicateurs socio-sanitaires.

Problèmes d'ensemble des statistiques sociales au Québec

Outre ces carences au niveau de l'existence même des données dans certains secteurs, plusieurs problèmes majeurs de l'information sociale statistique au Québec sont liés à la nature des données existantes, à la forme sous laquelle elles sont recueillies ou codifiées, à leur source, à leur localisation et à leur accessibilité de même qu'à l'usage auquel elles sont destinées.

Multiplicité des sources de données

Un de ces problèmes concerne la multiplicité de sources de données statistiques; celles-ci en effet sont recueillies ou localisées en des endroits très différents et fort nombreux. Pour fixer les idées, signalons les principales sources des données statistiques sur la société québécoise: Registre de la population du Québec, recensements du Canada, enquêtes spéciales de Statistique Canada, ministère des Affaires sociales du Québec, Bureau de la statistique du Québec, Régie de l'assurance-maladie du Québec, ministères fédéral et provincial du revenu, Régie des rentes du Québec, ministère de la santé nationale et du Bien-être social, Commission d'assurance-chômage, Société centrale d'hypothèques et de logement. Cette liste n'est donnée qu'à titre indicatif et n'est nullement exhaustive. Une telle prolifération de données provenant d'un grand nombre de centres de production statistique aboutit en réalité à une sous-utilisation des séries statistiques disponibles. En fait, le paradoxe n'est qu'apparent: la multiplica-

tion des centres de production statistique, c'est-à-dire à la fois de collecte de données, de publication et de construction de séries statistiques, entraîne plusieurs inconvénients pour les utilisateurs; d'abord l'obligation de s'adresser à de nombreuses sources possibles pour obtenir les informations sur des questions qui ne sont pas spécifiquement et totalement traitées par un de ces organismes en particulier (et le désarroi possible devant des séries statistiques plus ou moins divergentes bien que portant sur le même sujet); ensuite, la difficulté de raccorder les unes aux autres les séries émanant de sources différentes, dont les variables obéissent souvent à des définitions diverses ou qui ont été codées différemment. Comme aucune agence centrale n'a la fonction de reprendre l'ensemble du matériel statistique, d'en évaluer la fiabilité, d'entreprendre l'homogénéisation des séries et de réaliser les jonctions nécessaires, en somme de structurer cette information statistique et d'en combler les principales lacunes, il est difficile, et même souvent impossible, d'utiliser efficacement ces données éparses pour constituer de véritables indicateurs sociaux ou même pour mener certaines études qui soient basées sur autre chose que des approximations assez grossières.

Nature administrative des données

Une telle multiplicité des sources de données statistiques nous éclaire aussi sur la nature même de ces données et sur l'usage auquel elles sont destinées. En réalité, il n'existe que fort peu d'informations statistiques qui soient recueillies au Québec même dans le but spécifique de mesurer l'évolution d'un aspect ou de l'autre de la vie sociale québécoise; la plupart des données sociales d'origine québécoise sont des sous-produits d'activités administratives et comptables ou de la cueillette d'informations purement économiques. Le principal désavantage de ne disposer presque uniquement que de données de ce type réside surtout dans le fait que ces données se doivent d'épouser étroitement les découpages administratifs adoptés par chaque centre de production statistique (catégories, seuils, régions et unités de mesure, par exemple); de telles données peuvent ainsi se révéler bien adaptées aux besoins de l'activité administrative mais pas nécessairement à ceux de l'analyse et de l'évaluation sociales. Chaque organisme recueille les données dont il a besoin pour administrer les programmes spécifiques qui lui sont confiés; il recueille ces données selon ses exigences propres, il les organise selon ses critères particuliers et les diffuse en fonction de ses besoins et de ses intérêts. De telles opérations sont évidemment essentielles à la gestion de ces organismes et de ces programmes et, dans les meilleurs des cas, les données recueillies peuvent être parfaitement adaptées à l'usage qu'on veut en faire; mais elles n'ont souvent qu'une utilité bien limitée lorsqu'il faut les faire servir à d'autres fins. C'est pourquoi seule une partie assez restreinte de la masse des données administratives peut être utilisée efficacement comme telle à des fins d'analyse sociale.

L'analyse de la morbidité peut constituer une excellente illustration de la valeur limitée de telles données administratives lorsqu'on veut les utiliser à d'autres fins que celles pour lesquelles elles ont été recueillies. Comme il fut déjà mentionné, les données fiables sur la morbidité au Québec sont à peu près inexistantes; nous disposons cependant d'un grand nombre de données administratives, par exemple sur la consommation de services médicaux ou sur la morbidité hospitalière. De telles données sont indéniablement nécessaires à la gestion du système de distribution des services de santé. Il est cependant impossible d'obtenir à partir d'elles un bon estimé de la morbidité dans la population; on ne retiendrait à ce moment que les maladies qui ont été déclarées et pour lesquelles des soins ont été consommés. Or nous savons très bien aujourd'hui que la consommation de soins de santé est fonction d'un grand nombre de variables totalement étrangères à l'état de santé et aux besoins de la population.

Les données sur les divorces fournissent une autre illustration des problèmes liés au caractère administratif des données recueillies. Pour les divorces, la loi du Québec confie au protonotaire de chaque district judiciaire le soin de remplir les formulaires qui sont envoyés au Régistre Central des Régimes Matrimoniaux du Ministère de la Justice. Ces informations ne sont recueillies quà des fins juridiques de sorte que le nouveau formulaire apparaît très incomplet d'un point de vue statistique (par exemple: absence de la date et du lieu du mariage!) et aucun traitement n'en est fait. Les formulaires eux-mêmes sont bien sûr conservés et une copie de ceux-ci est envoyée au Régistre de la population où ils sont simplement entreposés, sans que les informations ne soient codées pour fins d'analyse. D'ailleurs, plusieurs données recueillies par le Registre de la population du Québec lors de l'enregistrement des naissances, des mariages ou des décès ne sont pas codées ni entreposées sous

une forme qui en permette un traitement rapide. Heureusement, dans le cas de divorces, un autre formulaire, plus satisfaisant d'un point de vue statistique, est aussi complété et envoyé au bureau d'enregistrement des divorces à Ottawa et les informations qu'ils contiennent sont codifiées et transposés sur bandes magnétiques; ce sont ces données qui peuvent servir à l'étude du phénomène des divorces au Québec et ce sont elles qui apparaissent dans les publications de Statistique Canada à ce sujet.

S'il apparaît que le Québec ne dispose que de peu d'insruments de mesure pour évaluer son cheminement social, les données relatives aux moyens ou aux intrants (input), c'est-à-dire celles visant à mesurer le niveau des services offerts ou des ressources mobilisées dans un domaine, sont, elles, assez largement disponibles, étant directement reliées à certaines activités administratives ou comptables. Ce sont surtout les indicateurs de résultats et les données pour les mettre au point qui font défaut, c'est-à-dire ceux qui pourraient nous permettre de suivre l'évolution de la situation dans différents domaines de la vie sociale, de porter des jugements sur cette évolution et de suggérer des mesures à prendre pour en corriger les aspects jugés négatifs. Cette situation n'est cependant pas particulière au Québec; il est en soi beaucoup plus complexe de mettre au point des indicateurs de résultats que des indicateurs de moyens. Cependant, devant cette rareté des indicateurs de résultats, il est parfois bien tentant de leur substituer certains indicateurs de moyens disponibles. Une telle façon de procéder, conduisant à des résultats erronés, peut se révéler très préjudiciable à l'adoption de politiques bien fondées et efficaces; elle nous entraîne, par exemple, comme cela s'est souvent fait dans le passé, à évaluer l'état de santé d'une population par la quantité de ressources humaines et matérielles mobilisées par les services de santé du pays. Une telle corrélation trop simpliste ne peut être acceptée et pourrait même masquer la réalité: ainsi, il est certain que le Canada se situe parmi les pays les mieux équipés dans le domaine des soins de santé, mais que, par rapport à l'état de santé de sa population, il se place beaucoup plus bas dans l'échelle mondiale. De même, la quantité de ressources investies dans les programmes relatifs aux personnes âgées ne saurait être prise comme indicateur de l'amélioration réelle de leur situation dans la société. Le danger d'évaluer l'état d'une situation sociale à l'aide de données qui sont inadéquates pour effectuer une telle tâche est bien réel, surtout lorsqu'à l'abondance de telles données administratives s'oppose une pénurie incontestable de données sociales pertinentes.

Origine fédérale des données sociales

En fait, la plupart des données portant explicitement sur des phénomènes sociaux pour le Québec n'originent pas de centres de production statistique québécois, mais bien plutôt de Statistique Canada, organisme central du Canada en cette matière. Cette dépendance vis-à-vis cet organisme fédéral pour obtenir la plupart des statistiques sociales portant sur le Québec comporte, à première vue, certains avantages qui sont essentiellement d'ordre économique: dans cette situation, le Québec n'a pas à mettre sur pied un tel service et n'a pas à assumer directement les coûts de recueillir, d'organiser, de stocker et de diffuser lui-même ces informations. Cependant, ces économies ne sont souvent qu'apparentes et à très court terme étant donné les inconvénients sérieux d'une telle situation. Ceux-ci se situent directement au niveau de la valeur même des données et de leur pertinence pour la société québécoise. Les définitions opératoires utilisées de même que les découpages, territoriaux ou autres, qui sont adoptés pour la cueillette et la présentation des données portant sur le Québec le sont en fonction de critères qui ne sont pas nécessairement adaptés aux besoins de la société québécoise. Ainsi, par exemple, la définition utilisée par Statistique Canada pour recueillir ses données sur la famille, thème qui intéresse particulièrement le CASF, ne se révèle pas bien ajustée à la problématique québécoise actuelle à ce sujet. De même, il arrive souvent que certains indicateurs ou certaines données ne soient disponibles que pour l'ensemble du Canada ou que pour l'ensemble du Québec.

Bien sûr, cette situation pose un problème qui est beaucoup plus général, soit celui de l'utilité et de la pertinence, pour un niveau d'action quelconque, d'informations recueillies à partir de ce niveau; il semble, en effet, que l'information recueillie à un échelon ne prenne toute sa signification et toute son utilité que pour ceux qui se situent aux échelons supérieurs mais qu'elle soit de peu d'utilité pour ce niveau lui-même. En d'autres termes, l'information recueillie par province est plus utile à ceux qui se situent à des niveaux supra-provinciaux (au niveau fédéral par exemple), quà ceux qui oeuvrent au niveau provincial; de même l'information recueillie par région socio-sanitaire est beaucoup plus utile au

ministère des Affaires sociales qu'aux organismes régionaux qui eux ont plutôt besoin de données infra-régionales pour l'élaboration et l'évaluation de leurs programmes. Aussi des données disponibles uniquement par province permettent peut-être de comparer les provinces entre elles, de les situer les unes par rapport aux autres à propos de certains phénomènes, mais n'ont qu'une utilité bien limitée pour l'élaboration et l'évaluation des politiques à mettre en oeuvre dans chacune des provinces.

Il n'est pas suffisant, en effet, de disposer de données sur un certain nombre de sujets; il faut aussi pouvoir en disposer sur la base des unités les plus pertinentes pour les besoins de l'administration publique. C'est ainsi, par exemple, qu'un certain nombre de découpages administratifs du territoire québécois, assez semblables les uns des autres, ont été établis et servent de base à l'action des organismes publics. Sans préjuger de la valeur et de la pertinence de ces découpages territoriaux en particulier, il apparaît normal et nécessaire que l'administration publique puisse disposer des informations sociales selon les découpages qu'elle utilise, qu'on les appelle régions administratives, régions socio-sanitaires ou autres. Or les données sociales de Statistique Canada n'épousent pas, a priori, les découpages territoriaux utilisés dans l'administration publique québécoise. L'obtention de données significatives par région socio-sanitaire, par exemple, reste possible lorsqu'il s'agit des données des recensements mais elle doit toujours faire l'objet de demandes spéciales. Elle est souvent irréalisable lorsqu'il s'agit de données recueillies à partir d'échantillons dans la mesure où la région socio-sanitaire ne constitue pas un critère d'échantillonnage pour l'organisme fédéral qui décide de l'enquête; lorsqu'elle est possible, l'interprétation des résultats en est toujours plus risquée. Or ces enquêtes sur échantillons constituent des sources non négligeables de données sociales importantes: par exemple, l'enquête sur les ressources financières des consommateurs qui est réalisée à chaque printemps dans l'ensemble du Canada depuis 1972 fournit des informations intéressantes concernant le revenu et la situation économique individuelle des Canadiens. De même, la vaste enquête annuelle de santé que doit bientôt mettre sur pied le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social ne permettra peut-être pas au Québec d'obtenir des données régionales significatives, ce qui en diminue de beaucoup l'intérêt pour le gouvernement québécois. Il est cependant impossible de se prononcer avec certitude sur cette dernière enquête car il n'a pas été possible de prendre connaissance jusqu'à maintenant de la façon précise dont sera constitué l'échantillon.

Ainsi, dans bien des cas, les économies réalisées par le Québec du fait de l'absence d'un système propre de statistiques sociales se trouvent à fondre sous le poids des désavantages liés à une telle situation; elles sont responsables en grande partie du manque de données suffisamment désagrégées pour être utiles à l'élaboration, à la mise en oeuvre et à l'évaluation des politiques québécoises.

En résumé, cet examen rapide des données disponibles au Québec dans le domaine des affaires sociales a servi à faire ressortir les défauts, les insuffisances et les problèmes des statistiques sociales au Québec. Ces problèmes ne sont pas dus tellement à l'absence des données qu'à leur valeur souvent purement sectorielle, fruit de la multiplication des centres de production statistique et de la nature d'abord administrative de celles-ci. Ils tiennent aussi au fait que la plupart des données portant spécifiquement sur les phénomènes sociaux sont recueillies par Statistique Canada qui n'a pas, a priori, à respecter les critères et les découpages utilisés par le Québec.

Problèmes relatifs aux indicateurs sociaux eux-mêmes

Cependant, s'il s'avère nécessaire, pour assurer le développement des indicateurs sociaux, de disposer d'informations statistiques nombreuses, pertinentes et fiables, il convient de rappeler que ces indicateurs ne surgiront pas automatiquement de ces données. La base statistique est nécessaire à la mise au point d'indicateurs sociaux, elle n'en est cependant pas la condition suffisante. Des problèmes spécifiques à la confection et à l'utilisation des indicateurs sociaux eux-mêmes se posent indépendamment des carences des systèmes d'informations statistiques. L'ignorance ou la méconnaissance de ces difficultés ont souvent fait naître, à l'égard de ces instruments, certaines attentes irréalistes contre lesquelles il importe, aux yeux du Conseil, de se prémunir. On a en effet souvent été porté à croire que les indicateurs sociaux auraient une utilité beaucoup plus grande que celle qu'ils peuvent avoir en réalité. Aussi convient-il d'attirer rapidement l'attention sur les limites de ces instruments et sur l'utilité réelle qu'ils peuvent avoir. Deux ordres de problèmes liés directement à la mise au point d'indicateurs

sociaux seront ensuite brièvement exposés: des difficultés inhérentes à l'élaboration elle-même des indicateurs sociaux et qui sont surtout relatives à la construction, à la formalisation et à l'adoption de modèles ou de schémas explicatifs et des problèmes d'ordre administratif ou institutionnels de la confection et de l'utilisation des indicateurs sociaux au Québec.

— Limites des indicateurs sociaux

La vogue subite et sans précédent qu'ont connu les travaux et les recherches sur les indicateurs sociaux au cours de la dernière décennie, surtout aux États-Unis, fut en partie l'effet d'espoirs trop élevés. C'est ainsi, par exemple, qu'on a prétendu à certains moments que les indicateurs sociaux constitueraient dorénavant l'outil par excellence pour maîtriser le changement social et permettraient de déduire presque automatiquement les politiques à adopter ou les programmes à mettre en oeuvre. Il fut rapidement mis en évidence qu'il s'agissait là d'une bien fausse prétention et qu'il ne saurait être question de déduire d'un ensemble d'indicateurs les finalités à poursuivre et les politiques à adopter. Celles-ci, en effet, ne dépendent pas de données quantitatives mais bien plutôt de choix de valeurs et d'orientations collectives. Aussi, le Conseil tient-il à bien préciser que les indicateurs sociaux ne peuvent être des instruments de choix politiques mais qu'ils peuvent très bien servir d'instruments de vérification ou d'évaluation de la réalisation des grands objectifs de développement social.

Plus modestes, certains autres promoteurs des indicateurs sociaux, sans en faire des moyens de définir des politiques, ont voulu y voir des moyens privilégiés d'évaluation de l'impact des mesures ou des programmes gouvernementaux. Selon le Conseil, une telle conception s'avère aussi en grande partie irréaliste et est même susceptible de créer une certaine confusion quant à la nature et à l'utilité des indicateurs sociaux. En effet, si ces derniers peuvent nous fournir une idée de la direction et de l'ampleur du changement social, s'ils peuvent nous indiquer si l'évolution des phénomènes se situe bien dans le sens visé par les politiques, ils se révèlent peu utiles pour mesurer l'efficacité de mesures particulières, c'est-à-dire pour attribuer les changements observés aux actions entreprises et aux programmes mis en oeuvre. L'évaluation rigoureuse des résultats d'un programme est certainement une activité essentielle à une gestion rationnelle de ce programme; étroitement liée à celui-ci, l'évaluation exige une structure très particulière d'analyse comprenant, par exemple, un contrôle du contexte ou des conditions d'implantation du programme et une cueillette, auprès de la population-cible et d'un groupe-contrôle, d'informations spécifiques au programme, à la fois avant et après sa mise en application.

Les indicateurs sociaux, au contraire, s'intéressent aux phénomènes plus généraux et ne sont pas limités aux objectifs d'un seul programme; ils reflètent plutôt les résultats combinés de plusieurs politiques et d'autres facteurs souvent étrangers aux programmes dont on cherche à mesurer l'efficacité. En réalité, c'est peut-être lorsque les résultats obtenus, c'est-à-dire ceux mesurés par les indicateurs choisis, ne sont pas en accord avec ceux que l'on attendait que ces indicateurs sont les plus utiles dans l'appréciation des programmes et des politiques; ils ne constituent alors pas tellement des signes d'un quelconque «échec» ou de «l'inefficacité» de ces programmes (car la situation aurait pu être pire sans leur mise en oeuvre), mais ils servent plutôt d'avertisseurs, de «clignotants», indiquant quels phénomènes il faudrait étudier d'une façon plus approfondie. En eux-mêmes, les indicateurs sociaux sont plus larges que les mesures d'évaluation de programmes spécifiques et ne peuvent donc se substituer à ces mesures; ils ont une autre utilité qui est celle de nous renseigner sur l'évolution plus générale des principaux secteurs de la société et le degré d'atteinte des grands objectifs de développement social.

C'est pourquoi le Conseil estime important de reconnaître l'utilité indéniable que peuvent avoir les indicateurs sociaux et d'encourager leur développement tout en mettant en garde contre la volonté d'y voir parfois une panacée à tous les maux des administrations publiques modernes. C'est dans cette perspective qu'il faut d'ailleurs examiner plus en détail les nombreuses difficultés théoriques et méthodologiques de leur mise au point.

— Difficultés relatives à l'élaboration de schémas explicatifs

On a déjà souligné que ce qui distingue les statistiques sociales des indicateurs sociaux est avant tout l'appartenance de ceux-ci à des modèles ou schémas explicatifs clairement articulés qui leur confrère leur valeur et leur signification. En réalité, l'opération la plus fondamentale et la plus cruciale pour la mise au point d'indica-

teurs sociaux ne réside pas tant dans le perfectionnement des systèmes de statistiques sociales, que dans l'identification et la formalisation des systèmes et sous-systèmes sociaux. Il apparaît inutile, aux yeux du comité, de chercher, comme on l'a fait trop souvent peut-être, à sélectionner, à aménager ou à organiser entre elles l'ensemble des statistiques sociales existantes dans l'espoir qu'elles puissent renseigner d'elles-mêmes sur l'état d'un phénomène social quelconque. Au contraire, il faut au préalable d'abord comprendre la structure et la dynamique de ce phénomène, en discerner les composantes et en identifier les facteurs de causalité, c'est-à-dire, en somme, en élaborer un modèle, pour ensuite traduire les éléments de ce modèle en termes d'indicateurs sociaux à l'aide des données sociales empiriques. Les indicateurs ne peuvent acquérir une signification univoque et stable que s'ils sont intégrés dans un modèle éprouvé qui définit leurs relations avec d'autres variables et leur fournit ainsi une certaine intelligibilité. Ce n'est qu'à cette condition qu'ils peuvent être réellement utiles.

Cependant, l'élaboration de tels modèles de la vie sociale est actuellement limitée par deux facteurs principaux: d'abord par l'état du savoir et de la technique dans les sciences sociales, ensuite par la nature politique et idéologique des problèmes sociaux et les consensus de valeur et d'objectifs qu'ils postulent ou qu'ils impliquent, et par la manière dont sont formulés les principaux objectifs et les grandes orientations de la société.

Un des obstacles majeurs au développement et au perfectionnement des indicateurs sociaux réside dans l'absence de modèles valables et éprouvés des processus sociaux. Cet obstacle tient à l'état du savoir et de la méthodologie des sciences sociales. En fait, la fabrication et la vérification de tels modèles dans le domaine social est une entreprise fort récente et très complexe, où la science économique et la démographie jouissent d'une bonne avance sur les autres sciences sociales. Il n'existe pas à l'heure actuelle de théorie sociale générale des phénomènes sociaux qui soit assez largement acceptée et suffisamment formalisée pour nous permettre d'en déduire des indicateurs fiables et immédiatement utilisables. Il existe, néanmoins, un certain nombre de théories intermédiaires, de portée limitée, ne s'adressant qu'à des phénomènes ou à des aspects spécifiques de la vie sociale, et qui peuvent servir de point de départ à l'élaboration d'indicateurs relatifs à ces aspects et à ces phénomènes. C'est ainsi que depuis quelques années, des chercheurs de différents pays et de disciplines diverses sont en train de mettre au point certains modèles relatifs, par exemple, à l'éducation, à l'urbanisation, à la santé, aux inégalités sociales ou à la pauvreté.

Ces modèles ne sont cependant pas encore nombreux et bien peu sont assez largement acceptés pour servir de fondement à des indicateurs sociaux significatifs et univoques. De plus, puisque les indicateurs sociaux doivent servir à mesurer le changement social, il sera essentiel non seulement de les situer dans le temps, mais aussi que la variable «temps» soit explicitement introduite dans ces modèles, ce qui suppose certaines hypothèses quant aux mécanismes d'évolution ou de passage d'un état à un autre et l'identification des facteurs de causalité de ces changements dans le temps. Or, il est reconnu que la question de la mesure et de l'explication du changement social constitue la principale faiblesse, tant au plan théorique que méthodologique, des sciences sociales dans leur état actuel. Celles-ci ne sont pas encore vraiment parvenues à pouvoir traiter d'une façon rigoureuse de la dimension temporelle des phénomènes sociaux et à introduire le changement dans leurs modèles d'explication. L'élaboration de schémas pour la confection d'indicateurs sociaux ne saurait éviter de se heurter à de telles difficultés.

Il est donc incontestable que l'élaboration de tels schémas nécessitera un certain temps, sans d'ailleurs que nous ne puissions jamais être assurés du succès de l'entreprise. La mise au point de ces nouveaux instruments ne pourra se faire sans ce patient et long labeur de vérification, sans cesse recommencée, des modèles utilisés et des résultats précédemment obtenue. Le comité est conscient qu'il s'agit là d'activités qui ne pourront donner de résultats concrets qu'à moyen et à long terme, et dont il ne faut pas sous-estimer les difficultés, vu l'état peu avancé des sciences sociales en cette matière. À ce propos, il convient sans doute de rappeler que ce n'est que de 30 à 40 ans après les premiers travaux sur les indicateurs économiques des années '20 que les modèles économétriques, fondant les indicateurs économiques actuels, ont été élaborés. Aussi, en ce domaine comme en beaucoup d'autres, c'est surtout pour l'avenir que nous sommes condamnés à travailler et il serait illusoire de penser pouvoir disposer dans un avenir rapproché d'indicateurs sociaux nom-

breux et fiables, couvrant l'ensemble des principaux phénomènes sociaux.

Outre ces problèmes liés à l'absence de traditions bien établies de formalisation des phénomènes sociaux, c'est-à-dire en somme à l'état de la théorie et de la méthodologie en sciences sociales, d'autres difficultés se posent aussi à l'élaboration des schémas explicatifs et à la mise au point d'indicateurs sociaux. Celles-ci sont relatives aux orientations et aux valeurs impliquées par la construction de tels schémas et l'adoption de tels indicateurs.

En effet, la construction de modèles des phénomènes sociaux et la mise au point d'indicateurs impliquent la formation de consensus de valeurs à plusieurs niveaux. À un premier niveau, il y a la reconnaissance elle-même des problèmes. En effet, les «problèmes sociaux» à propos desquels il est jugé utile de construire des indicateurs dans une société donnée, ne sont nullement des phénomènes «objectifs», qui existeraient en dehors des choix et des orientations socio-politiques de la société. Au contraire, c'est précisément en fonction de ces options sociales et politiques et des jugements de valeurs auxquels elles renvoient, que certains phénomènes sociaux sont considérés comme des problèmes. Ainsi la pauvreté n'a pas toujours été considérée comme un problème social spécifique et l'état de santé de la population vient à peine d'être reconnu comme problème social. Le bien-être de la population ou les inégalités sociales ne constituaient pas des sujets de préoccupation pour la société médiévale. Il ne convient pas ici de chercher à savoir comment il se fait que certains phénomènes en viennent à être considérés comme des problèmes sociaux. Qu'il suffise pour l'instant de souligner qu'à un premier niveau, l'élaboration d'indicateurs sociaux exige qu'il y ait un certain consensus sur l'existence même des problèmes sociaux à propos desquels on cherche à les confectionner. Ce premier niveau de consensus nécessaire n'est d'ailleurs souvent que peu problématique en lui-même, la plupart des individus d'une même société s'entendant pour identifier les principaux problèmes de cette société.

Cependant, les indicateurs sociaux se trouvent ainsi directement reliés aux objectifs de solution des problèmes sociaux identifiés et la formulation elle-même du problème pose des difficultés plus considérables que sa simple reconnaissance en tant que problème; elle nécessite des consensus d'un autre niveau. En effet, il est depuis longtemps bien connu que la manière dont est formulé un problème, étant elle-même imprégnée de jugements de valeurs et orientée vers certains objectifs plus ou moins précis, détermine déjà en grande partie le type de solution qui devra être apporté à ce problème et influence déjà le type d'indicateurs à élaborer à son propos avant même que ceux-ci ne soient constitués. Ainsi, construire des modèles et des indicateurs sociaux à partir d'une formulation déterminée d'un problème revient à les fonder sur les critères qui ont présidé à cette formulation et, ultimement, sur les valeurs qui soustendent ces critères. Aussi, est-il nécessaire que certains concensus puissent se former sur ces valeurs et ces critères afin que l'indicateur puisse recevoir une signification univoque et, surtout, largement reconnue comme telle.

De nombreux diagnostics, en effet, peuvent être posés sur la réalité sociale, révélant autant de points de vue, circonscrivant autant de «problèmes sociaux» et appelant autant de solutions différentes. Ainsi, si le problème de la misère dans le monde est d'abord formulé en termes de faim et de sous-alimentation, une solution sera cherchée du côté d'une meilleure nutrition et des mesures adaptées à cette formulation pourront être élaborées; si nous percevons plutôt un problème de surpopulation, des solutions et des mesures différentes seront envisagées. Si nous croyons au contraire qu'il s'agit d'abord d'un problème d'insuffisance de revenus, d'autres solutions et d'autres mesures seront élaborées. Si enfin nous sommes d'avis qu'il s'agit d'abord et avant tout d'un problème d'éducation, nous opterons sans doute pour des solutions visant à accroître la scolarisation. Toute formulation de ce problème qui consistera en une combinaison quelconque de ces facteurs, ou en l'addition d'autres causes, sera aussi fondée sur certains postulats relatifs, par exemple, à l'importance respective de ces facteurs dans la mise sur pieds de solutions d'ensemble.

Ce problème des valeurs inscrites dans les analyses et les modèles des phénomènes sociaux n'est évidemment pas spécifique à l'élaboration d'indicateurs sociaux. Il se pose cependant dans ce domaine avec plus d'acuité dans la mesure où les indicateurs sociaux ont trait à des phénomènes qui appellent d'une façon toute particulière de tels jugements de valeurs. La mesure d'un aspect ou l'autre du bien-être implique en effet qu'on se soit entendu au préalable sur les éléments qui constituent ce bien-être de la population. La nécessité d'en arriver à cer-

tains consensus à ce niveau, surtout dans une société moderne et pluraliste comme le Québec, constitue un obstacle supplémentaire à l'élaboration d'indicateurs sociaux. C'est d'ailleurs pour résoudre, en partie, de tels problèmes, que plusieurs pays, comme la France, ont essayé de rattacher la mise au point d'indicateurs sociaux aux grandes orientations de la société et que les Américains se sont limités à ne construire des indicateurs sociaux qu'à propos des éléments de bien-être faisant d'une façon particulièrement marquée l'objet d'un certain consensus.

Il importe de signaler enfin que des schémas explicatifs et des indicateurs sociaux ne peuvent être constitués à propos de tous les choix et objectifs sociaux même si ceux-ci font l'objet de consensus très larges. Ceux-ci doivent en effet être formulés d'une façon précise, articulée et en des termes qui peuvent donner prise à la formalisation et à l'élaboration de mesures à leur propos. Il est évident, par exemple, qu'un objectif aussi vague qu'une plus grande humanisation des soins de santé se prête difficilement à l'élaboration d'indicateurs sociaux.

— Obstacles d'ordre institutionnel

Ces difficultés d'élaboration de schémas explicatifs et de formalisation des processus sociaux ne sont évidemment pas spécifiques à la société québécoise; elles sont au contraire très générales et entravent le développement d'indicateurs sociaux partout dans le monde. Cependant, d'autres obstacles, d'ordre institutionnel, plus particuliers au Québec, se posent, aux yeux du comité, à l'élaboration d'indicateurs sociaux. Ces obstacles ont surtout trait au fait que les rares travaux entrepris au Québec ont été le fait d'initiatives particulières et à leur isolement dans l'ensemble des autres activités de l'appareil gouvernemental. En effet, en plus de l'état peu avancé des travaux québécois dans ce domaine et de leur rareté relative, le Conseil a été à même de constater l'absence de coordination des initiatives en cette matière. Le manque d'orchestration des efforts en ce domaine est aussi, sans doute, une cause importante de cet état embryonnaire des travaux sur les indicateurs sociaux au Québec. Les rares travaux réalisés l'ont été pour la plupart sans coordination entre eux et sans être vraiment intégrés dans un programme d'implantation à moyen ou à long terme de sorte qu'ils sont, en général, restés sans suite.

Une telle situation est d'ailleurs assez compréhensible. Il est essentiel pour tous les ministères ou agences gouvernementales de mener leurs propres évaluations du rendement des programmes particuliers dont ils sont responsables et de se doter, pour ce faire, des instruments de mesure appropriés. Cependant, il n'entre pas dans leur vocation de prendre en charge la fabrication de modèles formels et d'indicateurs sociaux plus généraux et débordant le cadre de leur domaine d'intervention. Or, la conception d'indicateurs sociaux s'accomode mal des partages des responsabilités entre les différents ministères et des découpages de la réalité sociale qu'ils effectuent pour définir leur domaine de compétence respectifs. Jusqu'à tout récemment au moins, aucun ministère ne pouvait intégrer pleinement dans son mandat de mettre au point un système d'indicateurs sociaux pour la société québécoise; aucun d'entre eux non plus ne pouvait se poser en coordonnateur des travaux en la matière.

Une telle absence de coordination entraîne notamment comme conséquence le manque d'intégration des résultats de ces travaux dans un programme d'implantation qui en assurerait une certaine continuité. Plus important encore, une telle situation risque de limiter l'élaboration des indicateurs sociaux à l'optique et au champ d'intervention de chacun des organismes qui initient de tels travaux. Chaque organisme élabore dès lors ses instruments de mesure en fonction de ses propres critères, des programmes qu'il administre et des découpages administratifs qui lui sont propres de sorte que leur utilité pour d'autres organismes qui n'utilisent pas les mêmes critères ou les mêmes découpages est rendue plus précaire. C'est là un peu ce qui s'est produit au Québec dans le domaine de l'information statistique en général, et en ce qui concerne les rares travaux sur les indicateurs sociaux en particulier.

S'il est bien vrai que les travaux sur les indicateurs sociaux peuvent être élaborés et perfectionnés dans de nombreux organismes différents, et notamment dans les universités qui, contrairement aux États-Unis, sont presque entièrement absentes de ce champ de recherche au Québec, il apparaît tout aussi nécessaire qu'à partir de tels travaux, des synthèses périodiques soient réalisées de façon à en assurer la continuité et à les rattacher aux grandes orientations de la société et aux besoins des planificateurs.

C'est actuellement le ministère des Affaires sociales qui a pris le leadership des travaux d'éla-

boration d'indicateurs sociaux. C'est pourquoi le comité a jugé bon d'examiner plus en détail ces travaux réalisés au MAS afin de mieux préciser sommairement leur place, leur importance et leurs limites pour le développement d'indicateurs sociaux appropriés à la société québécoise.

État des travaux sur les indicateurs sociaux au MAS

Ainsi qu'il a déjà été mentionné, deux équipes travaillent actuellement au ministère des Affaires sociales sur les indicateurs sociaux, la première oeuvrant à l'intérieur du Service des études épidémiologiques et s'intéressant aux indicateurs de santé, la seconde travaillant, dans le cadre du projet DORIS, à l'élaboration d'indicateurs sociaux proprement dits. Étant donné que les travaux de ces équipes sont à peu près les seuls qui aient été réalisés au Québec spécifiquement sur le sujet dans un souci de continuité, le comité a jugé bon de les examiner d'une façon toute particulière afin d'en faire ressortir les principales forces de même que leurs limites et de les situer ainsi dans l'entreprise de doter la société québécoise d'un système d'indicateurs sociaux fiables, efficaces et utiles.

— Les travaux sur les indicateurs de santé

Bien que seulement un petit nombre de travaux aient été complétés en ce domaine au Québec et que ceux-ci soient fort récents, le programme de recherches mis de l'avant par le Service des études épidémiologiques est bien engagé et a déjà donné certains résultats concrets[37]. Ces travaux comportent cependant certaines limites, que ceux qui en sont responsables sont les premiers à reconnaître.

Ces limites ont surtout trait au choix des indicateurs utilisés jusqu'à maintenant, qui sont essentiellement des indices basés sur la mortalité. Un aspect seulement de l'état de santé est ainsi étudié alors que celui-ci est une réalité à plusieurs dimensions dont seulement quelques-unes sont directement reliées à la mortalité. En somme, les principales limites des indices basés sur la mortalité sont qu'ils ne constituent pas des mesures exactes de la santé des vivants et qu'ils ne sont ainsi qu'indirectement reliés aux efforts que déploie la société pour combattre la maladie et pour favoriser une meilleure santé. En effet, à mesure que le niveau de la mortalité tend à se rapprocher, du moins dans les pays technologiquement les plus avancés, de ce qu'il est convenu de considérer comme le seuil biologique de l'espérance de vie, les indices basés sur la mortalité perdent beaucoup de leur intérêt pour la politique sanitaire. Celle-ci, en effet, ne peut plus être jugée surtout en fonction des reculs de l'âge du décès, mais doit plutôt l'être par ses effets sur la santé quotidienne de la population vivante. Ces travaux réalisés à partir des indices de mortalité ne constituent donc, au dire même de leurs auteurs, qu'un instrument partiel «car l'amélioration de l'état de santé d'une population ne se limite pas seulement à une réduction de la mortalité, mais doit s'accompagner d'une réduction de la morbidité et d'une hausse de la qualité de la vie»[38].

Paradoxalement, c'est en quelque sorte le choix de tels indices qui fait aussi la force de ces travaux. En effet, un tel choix présente deux avantages majeurs: d'abord celui de la disponibilité immédiate des données. Ainsi qu'il fut exposé précédemment, les données sur la mortalité au Québec sont parmi les meilleures dont nous disposions tandis que les données relatives à la morbidité sont peu nombreuses et peu fiables. L'utilisation d'indices basés sur la mortalité permet ainsi de réaliser d'une façon immédiate certains travaux qui, pour n'être que partiels, n'en sont pas moins instructifs de l'état de santé de la population.

Le deuxième avantage majeur du choix de ce type d'indices réside dans le fait que ces mesures jouissent d'une certaine tradition de fabrication et d'interprétation. L'épidémiologie et la démographie nous ont appris à mesurer la mortalité et à accorder des significations assez précises à ces mesures. En d'autres termes, certains modèles de base sont existants en fonction desquels il est possible d'interpréter rapidement les variations observées de ces indices. Aussi la mortalité a-t-elle toujours été jusqu'à présent l'indicateur le plus utilisé et le plus précis pour rendre compte de l'état de santé d'une population, à défaut d'en être toujours le plus éloquent. C'est pourquoi, malgré le fait que l'état de santé d'une population ne saurait se mesurer uniquement par des iindices fondés sur la mortalité qui prévaut dans cette population, ces travaux du Service des études épidémiologiques nous en ont déjà appris beaucoup sur l'état de santé des Québécois et les premières constatations qu'ils ont permises se révèlent très intéressantes pour l'élaboration d'une politique socio-sanitaire. Bien que l'analyse proprement dite des résultats

37 On trouvera les références exactes de ces travaux aux notes 21 à 24 du présent rapport.

38 *Géographie de la mortalité au Québec*, op. cit. p. 15.

de ces recherches n'en soit encore qu'à ses débuts, plusieurs phénomènes se dégagent déjà assez clairement: par exemple les principales causes de la mortalité au Québec sont directement reliées aux habitudes de vie et ne se laisseront pas réduire d'une façon notable uniquement par une augmentation du volume de services médicaux. De plus, une caractéristique très importante de ces travaux réside dans le fait qu'ils permettent les premières comparaisons interrégionales rigoureuses sur l'état de santé de la population, pouvant ainsi faciliter l'établissement de priorités à l'échelle régionale.

En somme, les travaux basés sur les indices de mortalité sont parmi les plus avancés de toutes les tentatives d'élaboration d'indicateurs sociaux au Québec; cependant, il est évident que ces travaux n'en sont encore qu'à leurs débuts et il est essentiel qu'ils soient poursuivis et qu'ils soient complétés éventuellement par des travaux utilisant des données sur la morbidité, sur la condition physique et sur les habitudes de vie de la population.

— Les travaux sur les indicateurs sociaux: la pauvreté

Les travaux sur les indicateurs sociaux, entrepris dans le cadre du projet DORIS, sont à la fois beaucoup plus récents et plus complexes que ceux réalisés dans le domaine des indicateurs de santé. Comme nous l'avons déjà expliqué, les modèles ou les théories assez largement acceptés ou vérifiés à propos des phénomènes sociaux sont encore quasi-inexistants et la tradition de recherche en cette matière n'est pas très longue. Le développement des travaux sur les indicateurs sociaux au Québec se heurte en fait aux problèmes généraux exposés précédemment de sorte que la première tâche à laquelle ont dû s'attaquer les responsables de ces travaux fut de mettre en forme un premier schéma explicatif d'un phénomène social particulier, soit la pauvreté[39]. Selon l'auteur lui-même, il ne s'agit là que d'une première étape destinée à «démêler l'enchevêtrement des relations entre les principaux aspects de la pauvreté»[40]. Ce premier schéma, fort bien documenté et rédigé dans un style facilement compréhensible, montre bien à quel point la pauvreté n'est pas uniquement un problème d'ordre économique, mais qu'elle constitue en fait un phénomène social complexe et multidimensionnel et qu'il faudra utiliser de nombreux indicateurs pour le circonscrire. Enonçant d'une façon explicite les principales hypothèses émises à propos de la nature et de la dynamique du phénomène de la pauvreté, ce document constitue un premier instrument de sélection raisonnée et rationnelle d'indicateurs sociaux appropriés à ce phénomène. C'est pourquoi le Conseil conscient de la difficulté de l'entreprise, considère que ce travail constitue à maints égards un pas important vers la mise au point d'indicateurs sociaux pour la société québécoise et estime que ces efforts devraient être poursuivis et, si possible, amplifiés. Cependant il serait prématuré pour le comité de se prononcer directement sur la valeur, ou plutôt sur l'efficacité de ce premier modèle en particulier, et des indicateurs qui y sont suggérés, car sans doute seule sa vérification empirique pourra en faire ressortir les forces et les faiblesses.

Comme tout travail en cours d'élaboration, ce schéma ne peut que laisser ouvertes certaines brèches, qu'il s'agira de combler progressivement au cours des travaux futurs. La vérification empirique des hypothèses énoncées dans le schéma explicatif devrait normalement constituer la prochaine étape de ce travail. Car il faudra savoir, en effet, dans quelle mesure les hypothèses de relations entre les différentes dimensions du phénomène de la pauvreté dans le modèle théorique sont effectivement présentes au Québec. Il faudra aussi chercher à vérifier d'une façon rigoureuse quels peuvent être les meilleurs indicateurs pour chacune des dimensions retenues. La nécessité de recourir alors aux données statistiques posera certains problèmes particuliers qu'il ne faut pas sous-estimer.

Il est d'ailleurs à prévoir que les aspects méthodologiques et techniques de la mise au point des indicateurs sociaux, aspects qui ont été délibérément négligés jusqu'à maintenant au profit des aspects théoriques, devront recevoir plus d'attention dans les étapes prochaines de ce travail. D'une part en effet, il y aura lieu de procéder à la détermination des indicateurs les plus appropriés et les plus fiables pour chacune des dimensions identifiées du phénomène de la pauvreté. D'autre part, il est possible que certaines de ces dimensions appellent la confection de mesures originales ou plus synthétiques que celles qui sont actuellement disponibles dans l'arsenal statistique sur la société québécoise. C'est en somme en rapport avec cette transcription au niveau empirique des hypothèses contenues dans le schéma explicatif, et dans le dégagement selon une méthode rigoureuse des indica-

39 Pierre Cliche, *Indicateurs sociaux: un schéma explicatif de la pauvreté*, Québec, Ministère des Affaires sociales, Projet DORIS, 1976.

40 *Ibid:* p. 5.

teurs les plus appropriés, que se poseront les prochains problèmes.

Un second ensemble de problèmes a aussi été délibérément mis de côté au cours de la confection de ce schéma explicatif: celui de la désagrégation des indicateurs, c'est-à-dire de la décomposition de l'information statistique selon différentes variables jugées importantes, comme, par exemple, les découpages territoriaux. Ce problème des désagrégations est bien sûr à la source des difficultés majeures d'utilisation de tout système d'information statistique. Le Conseil estime néanmoins qu'il est essentiel de pouvoir disposer d'indicateurs sociaux au moins sur une base régionale et il se félicite de l'intention clairement exprimée par les responsables de ces travaux au MAS d'étudier, dans les étapes ultérieures de leur recherche, la dimension régionale du phénomène de la pauvreté.

Cette prise en considération de la répartition régionale de la pauvreté, constitue d'ailleurs un moyen privilégié de rattacher les travaux d'élaboration d'indicateurs sociaux aux préoccupations sociales spécifiques de la société québécoise et de rendre ainsi utiles ces instruments et la description sociale qu'ils permettent. Le Conseil est d'ailleurs d'avis que pour être appréciés à leur juste mesure et révéler leur pleine valeur, il y aurait lieu de relier plus étroitement ces travaux sur la pauvreté aux grandes orientations politiques du Québec face à ce phénomène, d'intégrer ces travaux dans le cadre des politiques générales à adopter par rapport à la pauvreté.

Comme le Conseil a pu le constater, les responsables du projet DORIS exécutent un travail de pionnier au Québec dans le domaine des indicateurs sociaux. Cependant, étant donné l'ampleur et la complexité de la tâche d'élaborer des modèles de phénomènes sociaux et de les expérimenter, vu aussi le fait que l'équipe responsable de ce projet est assez restreinte et que les ressources affectées au projet sont passablement limitées, il serait illusoire de penser que nous pourrons disposer dans un avenir rapproché d'indicateurs sociaux nombreux et significatifs pour un grand nombre de phénomènes. Il faudra au contraire un certain temps avant que des indicateurs fiables et éprouvés puissent être utilisés, et encore là seulement dans un nombre très limité de secteurs de la vie sociale.

Partie III
Conclusions et propositions

À la suite du travail réalisé par le comité spécial qu'il a formé pour examiner la question des indicateurs spéciaux, le CASF en est arrivé à la conclusion qu'il est important de mettre au point des indicateurs sociaux bien adaptés à la société québécoise afin de pouvoir en évaluer d'une façon aussi rigoureuse que possible l'état de développement social. Le Conseil se dit ainsi en accord avec les vues exprimées par les auteurs de l'annexe 19 du rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, à savoir que le gouvernement se doit d'accorder une attention au moins aussi grande aux indicateurs sociaux que celle accordée aux indicateurs économiques[41]. Étant donné la place de plus en plus grande occupée, dans la vie sociale québécoise, par les mesures destinées à assurer ou à améliorer le bien-être de la population, il est essentiel de chercher à développer des moyens de comprendre et de mesurer ce bien-être. Conscient de ce que la seule dévolution au Conseil d'un mandat d'étude sur les indicateurs sociaux constitue de la part du Ministre des Affaires sociales une reconnaissance de l'importance à accorder à cette question, il apparaît opportun, selon le CASF à partir de l'étude ici faite, de souligner la nécessité de proposer que soient promues des dispositions appropriées à la mise au point d'indicateurs sociaux. C'est pourquoi le CASF propose:

1) Que le Ministre des Affaires sociales, en conjonction avec son collègue ministre d'État au développement social, encourage la mise au point d'indicateurs sociaux dans le but d'évaluer l'état de développement social de la société québécoise.

Cependant, l'examen de la question des indicateurs sociaux et la rareté de ceux-ci au Québec ont amené le Conseil à déborder le cadre restreint de cette question et à se pencher sur les problèmes plus généraux de l'état des statistiques sociales au Québec. Dans la mesure où la mise au point d'indicateurs sociaux se situe dans le prolongement de l'établissement d'un système d'informations sociales bien articulé et bien adapté aux besoins d'une société moderne, une telle démarche s'imposait d'elle-même. Le Conseil a fait sienne la perspective selon laquelle les indicateurs sociaux proviennent d'organisations particulières de statistiques sociales et permettent des mesures et des interprétations plus rigoureuses des phénomènes sous étude. Dans cette optique, les indicateurs sociaux ne se confondent donc pas aux statistiques sociales mais ils en constituent des développements particuliers et appellent un perfectionnement des systèmes d'information statistique. C'est, en somme, une relation de complémentarité qui doit s'instaurer entre le système de statistiques sociales et les indicateurs sociaux.

C'est pourquoi, les propositions que la CASF fait siennes ont été regroupées en deux ensembles, les premières ayant trait au système de statistiques sociales et les secondes aux indicateurs sociaux proprement dits.

Le système de statistiques sociales

Ainsi qu'il fut montré précédemment, il n'existe pas au québec de véritable système, cohérent et intégré, de statistiques sociales, mais plutôt un amoncellement de données éparses, recueillies à des fins diverses et obéissant à des définitions différentes. Cette situation conduit dans plusieurs cas à des dédoublements de l'information mais n'assure pas une couverture suffisante de l'ensemble des principaux phénomènes sociaux. Or il est essentiel, pour une société moderne qui cherche à contrôler son développement et à maîtriser le plus rationnellement possible son devenir, de disposer d'informations statistiques fiables, significatives, organisées, accessibles et couvrant l'ensemble des phénomènes de la vie sociale. Les principales fonctions d'un tel système au Québec seraient évidemment de voir à ce que toutes les informations de base soient recueillies de façon régulière, qu'elles soient disponibles en fonction des découpages régionaux pertinents et de tous les autres critères et exigences propres de la société québécoise.

Ce retard du Québec dans l'établissement d'un tel système de statistiques sociales, c'est-à-dire le fait qu'il n'y ait ici ni système déjà implanté ni traditions bien établies de cueillette et de traitement de données sociales, peut s'avérer être, aux yeux du Conseil, un avantage important. En effet, une telle situation pourrait permettre au Québec de profiter des plus récents développements réalisés ailleurs dans le monde en ce domaine pour la mise en place de son propre système d'information statistique.

Plusieurs travaux ont été entrepris afin de dresser un modèle de ce que devrait être, au minimum, un système cohérent et intégré de statistiques sociales, tout en permettant la cueillette de

41 David E. Woodsworth et Patrick Deehy, *La recherche en matière de bien-être social au Québec*, Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, Annexe 19, novembre 1970.

données supplémentaires plus spécifiques à chaque société. Le plus complet et le plus récent de ces travaux est sans doute celui qui fut réalisé par le professeur Richard Stone pour le compte de la Commission de statistique de l'Organisation des Nations unies (ONU)[42]. Ce système, appelé le Système de statistiques démographiques et sociales (SSDS), présente les données qu'il est souhaitable d'avoir aujourd'hui sur les populations de nos sociétés et sur leurs institutions; il insiste, en outre, sur la manière avec laquelle devraient être organisées entre elles ces données pour «constituer un système d'information utile à la description, à l'analyse et à l'élaboration des politiques en différents domaines de la vie sociale»[43]. Ce système proposé par l'ONU est déjà largement accepté par les experts de nombreux pays, non pas tant comme le résultat final d'un long processus, mais au moins comme un point de départ valable pour satisfaire aux besoins d'information statistique les plus élémentaires de la plupart des pays. Il est d'ailleurs déjà en voie d'implantation dans plusieurs pays de sorte que son adoption permettrait, de plus, d'effectuer de multiples comparaisons entre le Québec et les nombreux pays qui l'adopteront aussi dans les années qui viennent. C'est pourquoi le CASF propose:

2) Que le Ministre des Affaires sociales, confère avec son collègue ministre d'État au développement social, aux fins de proposer conjointement que le Gouvernement du Québec se dote d'un système cohérent et intégré de statistiques sociales bien adapté à ses besoins et à ses critères en s'inspirant, pour en déterminer le contenu de base, du système de statistiques démographiques et sociales (SSDS) proposé par l'ONU.

La mise en place d'un tel système de statistiques sociales dans la perspective adoptée par le CASF a aussi certaines incidences sur le plan des structures et des institutions susceptibles d'en assurer le fonctionnement. C'est ainsi qu'est apparue à plusieurs reprises, au cours des délibérations qui ont présidé à la rédaction de ce rapport, l'impérieuse nécessité d'un organisme spécialement chargé de la mise en place de ce système de statistiques sociales. Celui-ci serait responsable de rassembler et de structurer l'information statistique déjà recueillie, tant par les organismes fédéraux que provinciaux, d'harmoniser les séries statistiques provenant de sources différentes, de coordonner certaines activités de cueillette de données au niveau gouvernemental afin d'éviter, si possible les dédoublements inutiles et, enfin, de combler lui-même les principales lacunes actuelles de l'information statistique au Québec. Un tel organisme serait en outre chargé d'assurer la diffusion de ces données et leur accesibilité rapide pour tous les utilisateurs, tant pour les ministères et les organismes publics que pour les centres de recherches ou les chercheurs individuels, tout en garantissant le caractère confidentiel des informations recueillies. En raison des fonctions de coordination et de liaison qu'il devrait remplir entre les différents ministères, étant donné aussi le rôle extra-ministériel qu'un tel organisme devrait jouer en tant que producteur et diffuseur d'informations statistiques, il apparaît évident que cet organisme devrait être central, ou rattaché directement à une instance gouvernementale centrale, et non pas partie intégrante d'un ministère en particulier.

Il faut préciser cependant que la mise en place d'un tel organisme ne doit pas se traduire nécessairement, dans l'esprit du CASF, par l'addition pure et simple d'une nouvelle unité à la structure gouvernementale québécoise actuelle. Au contraire, dans un souci d'économie des fonds publics et dans le but d'utiliser au maximum les ressources déjà en place, le CASF est d'avis qu'on devrait étudier d'abord la possibilité de transformer pour ce faire certaines institutions déjà existantes, comme certains services rattachés au MAS ou comme le Bureau de la statistique du Québec qui, tout en faisant partie du ministère de l'Industrie et du Commerce, assume déjà certaines responsabilités en matière de statistiques sociales. C'est en ce sens que le CASF propose:

3) Que le Ministre des Affaires sociales, confère avec son collègue ministre d'État au développement social, aux fins de proposer conjointement au Gouvernement du Québec de mettre sur pied un organisme central chargé spécifiquement de la constitution et du fonctionnement du système d'informations statistiques sur la société québécoise.

Cependant, il existe déjà un grand nombre de données qui, bien qu'éparses et de qualité variable, sont déjà recueillies sur la société québécoise par divers organismes, surtout par des organismes relevant du gouvernement fédéral comme Statistique Canada. Afin de pouvoir rapidement disposer d'un certain nombre de séries statistiques sans qu'il soit nécessaire de tout

42 ONU *Vers un système de statistiques démographiques et sociales*, New York, ONU, Série F, No. 18.
43 Id. p. 4.

reprendre à nouveau, il apparaît souhaitable aux yeux du Conseil que toutes ces données déjà existantes soient utilisées au maximum pour la constitution même de ce système d'informations statistiques. C'est pourquoi le CASF propose:

4) Que, dans le but de mettre à profit toutes les sources de données déjà existantes, il fasse explicitement partie du mandat de cet organisme responsable du système de statistiques sociales québécois de conclure avec tous les centres de production statistique, et notamment avec Statistique Canada, des ententes visant à ce que les données statistiques portant sur la société québécoise puissent être directement intégrées au système de statistiques sociales du Québec.

Il apparaît de plus nécessaire que ce système de statistiques sociales puisse répondre, non seulement aux besoins de l'administration centrale, mais aussi à ceux des usagers de tous les niveaux, notamment à ceux des divers organismes régionaux, comme les Conseils régionaux de la santé et des services sociaux (CRSSS), par exemple, qui ont de plus en plus besoin d'informations statistiques fiables et détaillées sur les phénomènes relevant de leur compétence spécifique. Le système de statistiques sociales ne doit pas être fixé une fois pour toutes; ce n'est qu'un outil qui doit s'adapter et évoluer pour répondre à des questions souvent nouvelles et s'ajuster à des besoins eux-mêmes changeants. Aussi, le CASF estime que la consultation régulière et systématique des divers utilisateurs potentiels du système de statistiques sociales apparaît essentielle pour s'assurer que ce système pourra satisfaire à leurs exigences et s'adapter à l'évolution de leurs besoins. Aussi le CASF propose:

5) Que l'organisme chargé de la mise sur pied du système de statistiques sociales pour le Québec mette en place des mécanismes permanents de consultation des principaux utilisateurs du système, en particulier des organismes régionaux, de façon à ce que celui-ci soit constamment en mesure de répondre d'une manière satisfaisante à leurs beoins en informations statistiques.

Les indicateurs sociaux

La mise sur pied d'un système cohérent et intégré de statistiques sociales ne représente qu'une étape dans l'entreprise de doter la société québécoise d'instruments appropriés de contrôle et d'évaluation de son développement global; l'élaboration d'indicateurs sociaux constitue un autre pas dans cette direction. Ainsi qu'il fut déjà montré, il s'agit là cependant d'une tâche plus complexe que l'établissement d'un tel système où, à tout le moins, d'une tâche pour laquelle nous disposons de moins de points de repères et où les travaux d'envergure se révèlent plus rares et encore peu probants. Il fut aussi reconnu que les indicateurs sociaux ne surgiraient pas automatiquement d'un système de statistiques sociales, si élaboré celui-ci puisse-t-il être! La mise au point d'indicateurs sociaux nécessite l'élaboration de schémas explicatifs des phénomènes sociaux et leur vérification empirique à l'aide des statistiques sociales. Aussi n'y a-t-il pas lieu d'attendre que l'on dispose d'un système cohérent et intégré de statistiques sociales avant d'initier des travaux d'élaboration d'indicateurs sociaux. Au contraire, le CASF estime que les travaux de recherche sur les indicateurs sociaux devraient être poursuivis et que, rattachés aux grandes orientations de la politique sociale du Québec, ils prennent une ampleur plus importante que maintenant. Le Conseil tient d'ailleurs à souligner que la recherche en vue du développement d'indicateurs sociaux s'inscrit pleinement dans la perspective adoptée, d'abord par la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social[44] et plus tard par le Comité de la recherche scientifique du ministère des Affaires sociales[45], à l'effet de favoriser, la recherche épidémiologique, la recherche opérationnelle et la recherche orientée dans les domaines de la santé et du développement social. C'est dans ce contexte que le CASF propose:

6) Que le Ministre des Affaires sociales, conjointement avec son collègue ministre d'État au développement social, s'assure de ce qu'un certain nombre de secteurs prioritaires devant donner lieu à l'élaboration d'indicateurs sociaux soient identifiés en rapport avec les grandes orientations sociales du québec.

Par ailleurs, il n'apparaît pas au Conseil que la mise au point d'indicateurs sociaux doivent être la responsabilité, du moins dès le départ, du même organisme qui est chargé du fonctionnement du système de statistiques sociales. En fait, si par des indicateurs sociaux, nous voulons

44 Rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, Volume IV «La santé», Tome IV, pp. 105 et suivantes, 1970; Volume VI, «Les services sociaux», Tome II, pp. 377 et suivantes: Québec, 1972.

45 *Pour une politique de recherche en affaires sociales*, Rapport du comité de la recherche scientifique, Québec, MAS, 1973.

suivre l'évolution des grands secteurs de la vie sociale québécoise et évaluer le cheminement de la société en rapport avec les grandes orientations qui ont été adoptées, il apparaît même préférable, aux yeux du CASF, qu'en un premier temps au moins, les indicateurs sociaux soient conçus et confectionnés là où sont définies ces grandes orientations. Dans la structure actuelle, il apparaît donc souhaitable que les travaux relatifs aux indicateurs sociaux soient entrepris d'abord au niveau du ministère d'État au développement social en étroite collaboration, évidemment, avec l'organisme responsable du système de statistiques sociales. En résumé, le CASF propose donc:

7) Qu'afin d'être utile et pertinent aux grandes orientations de la société québécoise pour les prochaines années et de pouvoir servir à évaluer le chemin parcouru sur la voie de la réalisation des grands objectifs de développement social, un programme d'élaboration d'indicateurs sociaux soit conçu, en un premier temps du moins, au niveau du ministère d'État au développement social.

Conscient, de la modestie du travail qu'il a pu réaliser par rapport à la complexité des problèmes soulevés et à l'état encore embryonnaire de ce dossier, le CASF estime utile de formuler enfin une dernière proposition à l'effet:

8) Que le Ministre des Affaires sociales, conjointement avec son collègue ministre d'État au développement social, mette sur pied le plus tôt possible un groupe de travail ayant pour tâche d'étudier plus en détail et d'une façon plus poussée les modalités de réalisation des objectifs énoncés dans ce rapport de même que les implications financières de la concrétisation de tels projets.

Le CASF tient enfin à rappeler au Ministre des Affaires sociales son grand intérêt pour l'amélioration des systèmes d'information statistiques sur les processus sociaux de la société québécoise et pour l'élaboration et le perfectionnement d'indicateurs sociaux bien adaptés qui permettent de suivre le développement social du Québec durant les prochaines années. En effet, de par sa vocation d'organisme d'étude et de consultation, le CASF se doit de pouvoir établir le plus rigoureusement possible des constats fiables sur l'évolution du développement social au Québec afin de formuler des avis bien étayés pouvant servir à infléchir, s'il y a lieu, cette évolution dans le sens désiré. Le CASF, dans l'optique de suggérer des politiques et des programmes à plus long terme, considère, pour sa part, que la production d'indicateurs correspond à de rigoureux besoins pour accomplir sa mission. Aussi le CASF, en tant qu'utilisateur éventuel d'indicateurs sociaux et de statistiques sociales, s'intéresse-t-il grandement au développement et au perfectionnement de ces instruments qui lui permettraient de réaliser périodiquement des bilans de l'évolution d'un certain nombre de phénomènes sociaux.

C'est aussi par rapport à cette tâche de réaliser ces bilans, c'est-à-dire par suite des lacunes et des difficultés rencontrées lors de la confection de tels bilans, que le CASF pourra aussi éventuellement contribuer au perfectionnement des indicateurs sociaux en participant, par exemple, à la détermination des phénomènes prioritaires à propos desquels il y aurait lieu de construire des indicateurs ou en suggérant des modifications à apporter aux indicateurs et aux données existantes. Étant donné sa nature, il ne lui appartient pas tellement d'inivestir lui-même dans les opérations techniques de mise au point et de vérification des instruments de mesure des phénomènes sociaux; son rôle est plutôt de recommander aux instances pertinentes la fabrication de tels instruments. En tant qu'organisme ayant une vocation d'évaluation sociale, le CASF s'efforcera d'apporter dans la mesure de ses moyens, toute sa collaboration à la définition des besoins du Québec en matière de statistiques sociales et au perfectionnement d'indicateurs sociaux adaptés à la société québécoise.

Annexe A
Problématique générale des indicateurs sociaux

Émergence des indicateurs sociaux

L'expression «indicateur social» a fait son apparition aux États-Unis au début des années '60 après que la National Aeronautics and Space Administration (NASA) ait confié, en 1962, au professeur Raymond Bauer, de l'Université Harvard, le mandat d'étudier les incidences sociales du programme aérospatial américain. C'est devant l'insuffisance des seuls indicateurs économiques, le manque de données valables et l'absence d'un cadre d'analyse et d'une méthodologie adéquate pour inventorier ces retombées sociales du programme de la NASA que Bauer et ses collaborateurs ont été amenés à déborder leur mandat spécifique. Ils se sont alors interrogés directement sur la possibilité de mettre au point des instruments qui permettraient aux hommes de science et aux hommes politiques de comprendre la dynamique des phénomènes sociaux et de suivre l'évolution de tous les aspects de la vie sociale, et non plus des seules activités économiques. Ces instruments de mesure de l'évolution sociale furent appelés indicateurs sociaux, par analogie avec les indicateurs économiques déjà connus et utilisés depuis plusieurs années. Les résultats de ces travaux furent publiés en 1966.[1]

La publication au cours de la même année, du rapport de la National Commission on Technology, Automation and Economic Progress, à laquelle avait collaboré le sociologue Daniel Bell, contribua aussi à promouvoir le développement d'indicateurs sociaux[2]. Sans utiliser explicitement l'expression même «d'indicateurs sociaux», le rapport soulignait la nécessité d'élaborer un «système de comptes sociaux», qui permettrait de suivre l'évolution sociale un peu comme les systèmes d'indicateurs économiques permettent l'enregistrement des mouvements de l'économie nationale.

À partir de cette date, les hommes politiques et les hommes de science américains se sont rapidement intéressés à cette idée et de nombreux travaux ont été initiés. Dès 1966, le gouvernement mettait sur pied un impressionnant groupe de travail de plus de 40 spécialistes sur les indicateurs sociaux. Ce groupe de travail contribua à la préparation d'un ouvrage intitulé *Toward a Social Report* publié en 1969 et souvent considéré comme la première démarche gouvernementale concrète pour en arriver à mesurer et à évaluer d'une façon rigoureuse l'état de bien-être de la population[3]. De même à partir de 1967, plusieurs sénateurs américains et surtout, parmi ceux-ci, l'actuel vice-président des États-Unis, le sénateur Walter C. Mondale, se sont faits les fervents promoteurs, au plan législatif, du développement d'indicateurs sociaux pour suivre l'évolution sociale de la nation américaine.

En 1967, sous la direction de Bertram Gross, deux numéros entiers de la prestigieuse revue américaine *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* portaient exclusivement sur les problèmes relatifs aux indicateurs sociaux. Quelques années plus tard, deux autres numéros de cette même revue étaient aussi consacrés en grande partie aux indicateurs sociaux, l'un en 1970, l'autre en 1971[4].

En 1973, l'Office of Management and Budget, organisme rattaché au Bureau du Président des États-Unis, publiait, sous le titre de *Social Indicators 1973*, un recueil des séries statistiques disponibles les plus couramment utilisées, ou considérées comme les plus significatives, dans le but d'esquisser une première image des tendances récentes de la société américaine dans un certain nombre de domaines de la vie sociale[5]. Un nouveau recueil du même genre serait actuellement en préparation pour l'année 1976.

Il ne s'agit là que de quelques points de repères, et pas nécessairement les plus importants, dans l'histoire récente de ce qu'on a appelé «le mouvement des indicateurs sociaux» aux États-Unis. Car, en réalité, ce sont surtout les universités et les centres de recherche universitaires, tels l'Institute for Social Research (ISR), le Stanford Research Institute (SRI) ou le National Opinion Research Center (NORC), qui, plus que les organismes gouvernementaux ont entrepris la majorité des travaux les plus marquants sur les indicateurs sociaux depuis le début des années '70. En établir la liste aujourd'hui représenterait une entreprise considérable. De fait, une telle multiplication des travaux en cette matière a pro-

1 Raymond A. Bauer, Ed., *Social Indicators*, Cambridge, Mass., The MIT Press, 1966.

2 *Technology and the American Economy*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1966.

3 U.S. Department of Health, Education and Welfare, *Toward a Social Report*, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1969.

4 *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, «Social Goals and Indicators for American Society» I-II, Vol. 371 (mai 1967) et Vol. 373 (septembre 1967); «Political Intelligence for America's Future», Vol. 388 (mars 1970); «Social Information for Developing Countries», Vol. 383 (janvier 1971).

5 Executive Office of the President: Office Management and Budget, *Social Indicators 1973*, U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 1973.

voqué la création en 1972 par le Social Science Research Council du Center for Coordination of Research on Social Indicators (C.C.R.S.I.) à Washington, ce qui a constitué sans doute une des initiatives les plus importantes pour le développement des indicateurs sociaux aux États-Unis. Financé par la National Science Foundation, le C.C.R.S.I. a pour rôle de rassembler et de diffuser l'information sur les recherches déjà complétées et sur les travaux en cours sur les indicateurs sociaux. Il a aussi pour responsabilité de favoriser la collaboration entre les divers spécialistes de la question et de promouvoir la recherche dans les secteurs les plus négligés[6].

Si le mouvement en faveur des indicateurs sociaux est né aux États-Unis à la suite des travaux de R. Bauer et de ses collaborateurs et qu'il s'y est développé très rapidement, il a vite débordé les frontières de ce pays pour intéresser la plupart des sociétés occidentales industrialisées. Les lignes qui suivent donnent un aperçu bien succint et nullement exhaustif de l'extension qu'a connue ce mouvement dans quelques pays occidentaux.

C'est surtout à l'occasion de la préparation de plans quinquennaux de développement que la France a été amenée à initier des recherches sur les indicateurs sociaux. En effet, plusieurs travaux, d'envergure variable, ont été entrepris sous l'égide du Commissariat général du plan dans le but d'améliorer les méthodes de planification de ce qu'on désignait sous l'espression de «fonctions collectives». En outre, Jacques Delors, lui-même chef du Service des affaires sociales au Commissariat général du plan et plus tard conseiller du Premier Ministre, dirigeait d'octobre 1967 à avril 1968 un séminaire à l'École nationale d'administration (ENA) portant sur les indicateurs sociaux, dont les principaux résultats ont été consignés dans un volume publié quelques années plus tard[7]. Cette initiative a elle-même suscité plusieurs travaux notamment la publication en 1973 d'un premier rapport de l'Institut national de la statistique et des études économiques (I.N.S.E.E.) intitulé *Données sociales*. Entre temps, la nécessité d'interpréter d'une façon rigoureuse les données statistiques a amené le Commissariat français du plan à financer plusieurs études portant sur les méthodes de construction de modèles dans divers secteurs de la vie sociale, sur l'analyse des systèmes et sur les problèmes plus généraux de la modélisation sociale et de la planification[8].

C'est aussi dans le cadre de la préparation de tels plans quinquennaux que la Belgique s'est intéressée, il y a quelques années, à la mise au point d'indicateurs sociaux. Les recherches entreprises en ce domaine ont, en effet, été rattachées aux activités du Bureau du plan qui était chargé de formuler les objectifs sociaux des plans quinquennaux. On a ainsi travaillé particulièrement à construire des indicateurs des aspirations sociales et de la satisfaction (ou de l'insatisfaction) de ces aspirations[9].

Mais c'est peut-être la Grande-Bretagne qui, après les États-Unis, a fourni les efforts les plus systématiques et les plus soutenus pour l'amélioration de l'information statistique et le dégagement d'indicateurs sociaux. C'est surtout sous l'égide du Central Statistical Office et de son directeur C.A. Moser, que ces travaux ont été entrepris et qu'ils se sont développés. En 1970, cet organisme a mis sur pied la première série de publications sur les statistiques sociales, *Social Trends;* cette initiative a été à l'origine de plusieurs travaux d'importance portant directement sur les indicateurs sociaux.

L'intérêt pour les indicateurs sociaux s'est en fait étendu à de nombreux autres pays. Ainsi, la Suisse a aussi initié certains travaux et a notamment tenté de mettre au point un indice de conjoncture sociale. Plusieurs recherches ont été entreprises en République fédérale d'Allemagne et un autre ouvrage de statistiques sociales y était publié en 1973. Cette même année, l'Agence de planification économique japonaise publiait son dix-septième rapport statistique sur la société japonaise qui portait spécifiquement sur la qualité de la vie au Japon. Dans ce même pays, un comité de recherche du Conseil sur la vie de la Nation publiait en 1974 *Social Indicators of Japan*. De nombreux autres travaux sur les indicateurs sociaux sont aussi en cours au Danemark, en Norvège, en Suède, aux Pays-Bas et même en Malaisie et aux Philippines.

6 Il convient de signaler qu'une délégation du ministère des Affaires sociales s'est rendue au C.C.R.S.I. au mois de novembre 1976 dans le but, notamment, d'établir des échanges techniques permanents en matière d'indicateurs sociaux.

7 Jacques Delors, *Les indicateurs sociaux*, Paris, S.E.D.E.I.S., Coll. Futuribles, 1971.

8 À titre indicatif, signalons les travaux entrepris dans le cadre de l'Institut de recherches économiques et de planification (I.R.E.P.) de l'Université des sciences sociales de Grenoble. Par exemple, les travaux de Gérard Martin font partie de cette catégorie de même que l'ouvrage de Yves Barel, *La reproduction sociale*, Paris, Anthropos, 1973.

9 Vladimir Rys, «Les indicateurs sociaux et leur application à la sécurité sociale», *Revue internationale de sécurité sociale*, XXVI, 1973.

Au-delà de ces efforts individuels de chaque pays, plusieurs organismes internationaux ont aussi entrepris d'étudier les indicateurs sociaux dans le cadre de préoccupations plus vastes relatives aux méthodes de la planification sociale. L'Organisation des Nations unies (ONU) et l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) sont parmi les plus importants de ces organismes internationaux à s'être penchés sur la question des indicateurs sociaux.

Les chercheurs de l'Institut de recherche des Nations unies pour le développement social (UNRISD) ont tenté de mettre au point des mesures empiriques du développement socio-économique qui seraient valables pour la plupart des pays. De même, les travaux réalisés sous les auspices du bureau de statistique des Nations unies et portant sur le développement d'un Système intégré et cohérent de statistiques démographiques et sociales (SSDS) ont aussi souligné la nécessité des indicateurs sociaux[10]. Une étude spéciale est actuellement en cours dans le but de proposer de nouvelles séries d'indicateurs sociaux qui compléteraient ou corrigeraient les séries proposées dans le SSDS[11].

C'est sans doute l'OCDE qui, parmi les organismes internationaux, s'est attaqué le plus directement aux problèmes des indicateurs sociaux eux-mêmes. En 1970, un programme d'élaboration d'indicateurs sociaux était mis de l'avant par l'Organisation dans le but de lui permettre, ainsi qu'à tous les pays membres, d'identifier les besoins, les aspirations et les problèmes sociaux considérés comme prioritaires, de mesurer les progrès ou les reculs dans la satisfaction de ces besoins et dans la solution de ces problèmes et ainsi de faciliter la prise de décision visant à améliorer la qualité de la vie. Après avoir consulté à plusieurs reprises les pays membres, dont le Canada, sur leurs priorités et leurs préoccupations sociales, le groupe de travail sur les indicateurs sociaux de l'OCDE a produit plusieurs documents, encore incomplets, où il tente de faire le point sur l'état d'avancement de ses travaux. Le dernier de ces documents était daté du 14 janvier 1976[12].

Ce rapide tour d'horizon des principales initiatives d'élaboration d'indicateurs sociaux dans le monde témoigne de l'expansion rapide qu'a connue ce mouvement de recherche depuis une dizaine d'années et montre à quel point celui-ci comble un vide et cherche à satisfaire à certaines exigences des sociétés industrialisées; ce besoin auquel veulent répondre les indicateurs sociaux tient en grande partie à l'insuffisance de plus en plus évidente des instruments de l'analyse économique pour comprendre le dynamisme de la vie sociale et pour aider les planificateurs à prendre leurs décisions ou à en évaluer les effets.

D'une part, l'évolution récente des sociétés développées a multiplié le nombre et l'importance de ces phénomènes à propos desquels les concepts-clés de l'analyse économique traditionnelle (concepts de marché, de coût, de rendement, d'utilité marginale, de prix, etc.) se révèlent de peu de secours. Plusieurs facteurs sont sans doute responsables de cette évolution. L'importante accrue des secteurs publics et parapublics y est pour beaucoup. L'augmentation vertigineuse des dépenses des pouvoirs publics depuis une vingtaine d'années dans toutes les sociétés occidentales est éloquente à cet égard. Elle reflète assez bien d'ailleurs l'élargissement du rôle des gouvernements et l'accroissement des responsabilités qu'ils assument dans de nombreux domaines, comme dans celui de la santé, de l'éducation, de la protection de l'environnement, des transports en commun ou de la réduction des inégalités sociales. Les interventions de l'État dans des secteurs autrefois négligés ou laissés totalement à l'initiative privée ont eu pour effet de créer une quantité importante de biens et de services échappant en grande partie aux mécanismes marchands régissant les échanges de la plupart des autres produits économiques. Ces interventions ont même souvent eu pour objectif explicite de soustraire à ces mécanismes certains biens et services comme, par exemple, la santé, l'éducation, le logement, et, en somme, tous les équipements collectifs. Ce sont là, par ailleurs, autant de domaines où les instruments de la science économique se révèlent utiles, bien sûr, mais insuffisants pour nous permettre d'appréhender la réalité d'une manière satisfaisante, d'évaluer les résultats des mesures déjà mises en oeuvre et pour faciliter la prise de décision à leur égard.

En fait, à mesure que la dimension extra-économique a pris de plus en plus d'importance dans la vie des sociétés industrialisées et dans

10 ONU, *Vers un système de statistiques démographiques et sociales*, New-York, ONU, Série F, No. 18.

11 Les premiers résultats préliminaires de cette étude sont consignés dans le document: *Système de statistiques démographiques et sociales: projet de directives concernant les indicateurs sociaux*. Texte miméographié, New-York, ONU, 1975.

12 OCDE. *Mesure du bien-être social: un rapport sur les progrès d'élaboration des indicateurs sociaux*. Document miméographié, OCDE, Paris, 14 janvier 1976.

les préoccupations des gouvernements, la vie sociale est devenue de plus en plus insaisissable par les seuls instruments d'analyse, de contrôle et d'évaluation traditionnels, dérivés pour la plupart et plus ou moins directement de la science économique. C'est ainsi, par exemple, qu'il ne s'agit plus aujourd'hui uniquement de savoir combien coûte un système de santé mais qu'il faut aussi, et surtout, mesurer si, par suite de l'instauration et du fonctionnement d'un tel système, l'état de santé collectif lui-même s'est amélioré. De nouveaux instruments se révèlent nécessaires pour mesurer les processus sociaux d'une façon suffisamment rapide et précise afin de guider les interventions gouvernementales dans ces secteurs. C'est d'ailleurs à partir du moment où les coûts proprement économiques de ces interventions se sont mis à grimper d'une façon inquiétante que le besoin d'instruments de contrôle et d'évaluation mieux adaptés à ces secteurs a commencé à se faire sentir avec le plus d'acuité.

D'autre part, si l'insuffisance des seuls indicateurs économiques a été mise en évidence par la multiplication récente des objets n'obéissant pas de la même manière aux lois du marché, elle est aussi apparue clairement par suite de la constatation d'un autre phénomène majeur de l'histoire récente des sociétés industrialisées; dans la plupart d'entre elles en effet, les indicateurs économiques ont enregistré, d'une façon générale, des progrès continus de l'économie nationale tout au long des années '60. Cependant, les problèmes sociaux et les tensions sociales n'ont cessé de se multiplier et de s'aggraver. En fait, la croissance a semblé secréter plus de problèmes et de coûts sociaux que d'avantages économiques. Ce paradoxe d'un mécontentement croissant des populations dans une période de prospérité économique, prospérité attestée par la plupart des indicateurs économiques pertinents, a rendu plus manifeste encore l'inadéquation de ces derniers pour mesurer le bien-être des collectivités.

Depuis longtemps, les politiques sociales ont presque toujours été subordonnés à la politique économique. Un tel mode de fonctionnement se fonde en réalité sur un postulat, dont l'acceptation générale remonte pratiquement à l'époque d'Adam Smith, selon lequel il n'y aurait pas de progrès social possible sans progrès économique. Ce postulat a d'ailleurs rapidement été formulé d'une façon encore plus restrictive: on a ainsi prétendu que le progrès social découlerait, d'une façon quasi-automatique, de la croissance économique. Celle-ci devient, selon cette acception, la condition nécessaire et suffisante du développement social. L'histoire récente a bien sûr montré que ce dernier postulat était intenable, que le développement social n'était nullement une conséquence nécessaire de la croissance économique.

La première acception est elle-même de plus en plus remise en doute, d'une part par les promoteurs d'une croissance zéro, maintenue telle précisément dans le but d'assurer un plus grand développement social et, d'autre part, par la multiplication des conséquences négatives du développement économique dont nous commençons à ressentir, individuellement et collectivement, les effets néfastes. Plusieurs, à la suite du Club de Rome, ont démontré que le maintien du rythme de croissance exponentiel que nous avons connu pendant longtemps nous conduisait directement à l'épuisement des ressources non-renouvelables. En outre, il est devenu manifeste que la croissance économique laissée à elle seule aboutisait non seulement à la destruction de la nature, mais aussi à la détérioration de la vie sociale elle-même: les relations sociales au sein des familles, des quartiers, des villages ou des régions sont perturbées par la croissance industrielle et urbaine, des espaces anomiques sont créés, des affections et des maux nouveaux apparaissent qu'on appelle, assez significativement d'ailleurs, «maladies de civilisation» et l'industrie génère ses propres maladies et accidents sans cesse plus nombreux et plus graves. Nous savons, par ailleurs, que la croissance économique en elle-même n'est nullement génératrice de justice sociale et n'atténue en rien les disparités économiques et culturelles; plusieurs signes nous indiquent au contraire qu'elle contribue à multiplier les ségrégations sociales et le nombre des phénomènes de rejet ou d'exclusion sociale. Philippe d'Iribarne a même montré que la croissance et l'extension de la consommation étaient en elles-mêmes sources d'insatisfactions et de frustrations, notamment parce que la satisfaction résultant de la multiplication des biens se développe moins vite que l'insatisfaction des besoins suscités par la publicité[13].

Ainsi, dans la mesure où la croissance économique n'aboutit pas nécessairement à une amélioration des conditions sociales, dans la mesure où le postulat liant d'une façon directe et irréversible le développement social à la croissance

13 Philippe d'Iribarne, *La politique du bonheur*, Paris, Seuil, 1972.

économique ne tient plus, une véritable politique de développement social s'impose, une planification sociale devient nécessaire qui ne serait plus uniquement économique. On s'aperçoit maintenant qu'un trop grand nombre de décisions sont encore fondées sur des considérations purement économiques alors que le développement ne peut plus d'exprimer uniquement en termes d'investissements, de production ou de rentabilité. Les sociétés modernes se distinguent des sociétés traditionnelles, entre autres, par leurs efforts conscients de maîtriser aussi rationnellement que possible les problèmes globaux que pose leur développement. Toutes ces sociétés, quels que soient leurs régimes politiques respectifs, sont placées devant la nécessité d'une planification plus cohérente de l'ensemble de leur développement. Mais les processus d'une telle planification sont maintenant plus complexes; celle-ci doit se doter de ses propres instruments de mesure, tout comme la planification économique a nécessité l'élaboration d'indicateurs économiques. La mise au point et le progrès des instruments techniques et statistiques dont elle doit faire usage apparaissent dès lors comme une condition essentielle de l'avènement de cette véritable planification sociale.

La définition de la notion même d'indicateur social est loin de faire l'unanimité parmi les chercheurs, ainsi que l'a abondamment illustré un des premiers travaux réalisés au MAS sur les indicateurs sociaux[14]. Cependant, l'idée de base de tous ceux qui se sont intéressés à cette notion ne prête guère à confusion: il s'agit toujours, en dernière analyse, de mettre au point des instruments qui permettent de mesurer l'évolution sociale, d'évaluer d'une façon assez rigoureuse et fiable l'ordre de grandeur des problèmes sociaux et de les traiter d'une façon rationnelle. Le concept d'indicateur social a toujours été associé à ces efforts tout récents de programmation et d'évaluation des activités collectives qui échappent en grande partie au contrôle de l'économiste[15]. C'est par rapport à cette nouvelle exigence d'une véritable «planification sociale» que les indicateurs sociaux prennent tout leur sens.

Indicateurs sociaux et statistiques sociales

Nombreux sans doute sont ceux qui se demandent si les termes «indicateurs sociaux» ne constituent pas tout simplement une expression plus sophistiquée ou plus à la mode pour désigner une réalité apparemment plus familière, soit les statistiques sociales. Aussi, convient-il de tenter de préciser brièvement ce que sont au juste les indicateurs sociaux et en quoi ils se différencient des statistiques sociales.

Car, à première vue, les indicateurs sociaux ne se distinguent en rien des statistiques sociales. De là, d'ailleurs, cette mode récente de publier sous des titres faisant explicitement référence aux indicateurs sociaux, de simples recueils de statistiques sociales présentées d'une façon particulièrement attrayante. De telles publications ont en réalité plutôt contribué à obscurcir les différences et les relations entre les indicateurs sociaux et les statistiques sociales car, dans ce domaine comme dans beaucoup d'autres, la simplicité et la limpidité apparentes des résultats masquent souvent la complexité des processus sous-jacents à leur obtention.

Si, de toute évidence, les indicateurs sociaux sont des statistiques sociales, toutes les statistiques sociales ne sont pas des indicateurs sociaux, pas plus que toutes les statistiques économiques ne constituent autant d'indicateurs économiques. C'est donc que, dans l'un et l'autre cas, une certaine sélection doit être faite parmi la masse de ces statistiques. Même si les définitions tentées des indicateurs sociaux sont presque aussi nombreuses que les auteurs qui se sont penchés sur ce problème, ceux-ci s'accordent généralement pour ne considérer comme indicateurs, tant économiques que sociaux, que des statistiques particulièrement significatives, aptes à résumer l'information, à instruire rapidement de l'état d'un phénomène et à rendre intelligibles les processus et les changements qui ont cours dans la société. Il s'agit cependant de préciser ce qui confrère une telle valeur informative plus marquée à certaines statistiques sociales ou à certaines de leurs combinaisons entre elles.

14 Pierre Cliche, *Indicateurs sociaux: conception et élaboration*, Québec, MAS, Direction générale de la planification, août 1975.

15 Aux États-Unis, le sénateur Walter C. Mondale, actuel vice-président américain, convaincu de l'insuffisance des indicateurs économiques, s'est fait le promoteur au niveau politique, d'un développement planifié d'indicateurs sociaux; c'est dans cet esprit que, depuis 1967, il a, à plusieurs reprises, déposé devant le Congrès américain un projet de loi visant à créer un groupe de conseillers sociaux qui seraient affectés en permanence auprès du président, groupe analogue à celui des conseillers économiques déjà en place. Ce groupe aurait, notamment, pour tâche de publier un rapport social annuel pour la confection duquel les indicateurs sociaux seraient d'une grande utilité.

L'examen d'un bon nombre de travaux traitant des indicateurs sociaux nous inciterait peut-être à conclure, trop rapidement d'ailleurs, que c'est à l'expérience et à la tradition, parfois même à la simple intuition, que l'on fait appel pour opérer cette sélection. Il est certain que plusieurs indicateurs sociaux parmi les plus connus, comme les indices démographiques, par exemple, ont depuis longtemps reçu leur sens précis. Mais une telle constatation ne fait que reculer dans le temps la réponse à la question. En outre, elle ne nous est d'aucune utilité pour la conception et à la mise au point de nouveaux indicateurs.

D'où vient alors ce caractère plus significatif des indicateurs par rapport à la masse des autres données statistiques? Que faut-il faire pour qu'une statistique (ou un ensemble de données statistiques) puisse être utilisée comme indicateur social? L'examen des indicateurs sociaux les plus largement acceptés comme tels ainsi que des travaux qui ont contribué à leur perfectionnement nous fournit une réponse à cette question: c'est de l'insertion de ces données dans des modèles formels éprouvés de certains phénomènes ou processus sociaux que provient leur signification particulière. Si les indicateurs sociaux sont bien matériellement des statistiques ils représentent surtout les éléments d'une structure, d'un modèle social. C'est ce qui constitue la valeur informative particulière des indicateurs sociaux. Aussi, est-ce toujours par rapport à ces modèles, ou à ces théories formelles, si l'on préfère, qu'il faut envisager les indicateurs, tant économiques que sociaux ou autres. Les indicateurs ne peuvent acquérir une signification univoque et stable que s'ils sont intégrés dans un modèle éprouvé qui définit leurs relations avec d'autres variables et leur fournit ainsi une certaine intelligibilité; cette intelligibilité étant elle-même dépendante de la valeur du modèle théorique, c'est dire en somme que le sens et la portée des indicateurs sont fonctions de la nature et des caractéristiques des modèles dont ils procèdent et dont ils font partie[16].

Cette nécessité de disposer de théories ou de modèles pour élaborer des indicateurs sociaux ne doit pas nous troubler outre mesure. Sans prétendre en formuler une définition rigoureuse, nous pourrions dire qu'un modèle, au sens où nous l'entendons ici, est une représentation abstraite du réel dans laquelle certains éléments de ce réel sont retenus et structurés entre eux en fonction de postulats et d'hypothèses plus ou moins explicitement exprimés. Il existe donc plusieurs ordres de modèles, des plus simples et intuitifs aux plus complexes et rationnels.

En fait, nous utilisons tous de tels «modèles». Dans notre vie quotidienne, les modèles utilisés sont surtout d'ordre intuitif ou de l'ordre de l'expérience et des habitudes; ils sont même tellement familiers qu'ils sont souvent considérés comme «naturels». Nous savons très bien, par exemple, qu'il n'y a pas lieu d'engager une conversation familière sur sa vie privée avec le premier commis rencontré dans un grand magasin, mais que cela peut très bien se faire avec un ami. Nous faisons dès lors intervenir, bien implicitement sans doute, une certaine représentation, un modèle de ce que sont les rapports sociaux dans notre milieu. De même, sur un autre plan, lorsque nous désirons pour nos enfants la meilleure éducation possible, c'est que nous admettons au moins implicitement qu'il existe une relation entre l'éducation et le bien-être des individus dans notre société. Quand certains citoyens se réjouissent de l'augmentation du personnel médical dans leur région, ils admettent un modèle selon lequel l'état de santé de la population d'une région est relié d'une certaine façon aux effectifs du personnel médical.

De tels «modèles» sont évidemment courants. Ils ont le mérite d'être facilement compréhensibles; ils ont le désavantage d'être simplistes, de ne rendre compte que bien peu de la complexité des processus sociaux et de se prêter difficilement, comme tels, à une vérification vigoureuse.

Afin de mesurer de façon adéquate l'état de certains phénomènes sociaux, des modèles beaucoup plus complexes et mieux définis doivent être élaborés, où la sélection des variables, leur définition et les hypothèses quant à leurs relations entre elles se basent davantage sur l'analyse scientifique que sur l'intuition ou le sens commun. Les mesures elles-mêmes seront déterminées par le modèle adopté. Ainsi, par exemple, avant de vouloir mesurer le phénomène de la pauvreté, il faut en avoir défini les principales dimensions et avoir postulé certaines relations entre elles. Il faut en avoir fait une certaine théorie, si partielle et si imparfaite soit-elle.

Ces exigences ne sont pas particulières aux seuls indicateurs sociaux. Les indicateurs économiques, plus largement répandus et utilisés,

16 Judith Innes de Neufville *Social Indicators and Public Policy*. Interactive processes of design and application. New York, Elsevier, 1975.

tirent aussi leur valeur informative des modèles et des théories économiques qui les sous-tendent. Kenneth Land, un des grands spécialistes actuels des indicateurs socio-économiques, en arrivait à la conclusion suivante à propos des iindicateurs économiques:

> *«l'appellation d'indicateurs économiques que reçoivent les statistiques économiques est principalement due à leur rattachement à un modèle économique particulier, ou à une partie de ce modèle. En d'autres termes, les statistiques économiques sont des indicateurs non parce qu'elles mesurent le bien-être d'une population, mais parce qu'elles donnent aux économistes des informations sur le fonctionnement de l'économie; mieux encore, elles jouent ce rôle d'indicateur du fait de leur ajustement aux modèles économiques (ou aux reconstructions théoriques) de l'économie».*[17]

L'exemple des indicateurs économiques est aussi instructif à un autre point de vue. En 1946, Burns et Mitchell publiaient un recueil considérable «d'indicateurs» économiques couramment utilisés pour mesurer les cycles économiques[18]. En des termes plus contemporains, ces «indicateurs» n'étaient en fait que des statistiques économiques qui n'étaient pas recueillies en fonction d'une théorie économique bien articulée. C'est d'ailleurs sur ce point que leur recueil fut le plus vivement critiqué; il fut alors démontré que de telles mesures non fondées théoriquement ne contribuaient pas à améliorer la connaissance des phénomènes et des processus économiques et n'étaient en conséquence d'aucune utilité pour l'élaboration ou l'évaluation des politiques économiques. On s'est rendu compte que pour être utile à la planification, l'analyse économique devait fournir certaines explications des phénomènes observés et non seulement en décrire les aspects les plus facilement mesurables; les indicateurs économiques ne seraient utiles que s'ils étaient intégrés dans un modèle qui permette l'interprétation de leurs variations. Ce ne fut en réalité que quelques années plus tard que les premiers modèles économétriques, basés surtout sur la théorie keynesienne, furent élaborés pour expliquer la réalité et effectuer des prédictions beaucoup plus précises et nécessitant beaucoup moins de données que Burns et Mitchell.

17 Kenneth C. Land et Odile Benoit-Guilbot. «Les indicateurs sociaux aux États-Unis et en France», *Revue Française de Sociologie*, Vol. 12, No. 4, oct.-déc. 1971, p. 571.

18 A.F. Burns et W.C. Mitchell *Measuring Business Cycles*, New York, National Bureau of Economic Research, 1946.

Bien sûr, l'élaboration de modèles formels dans le domaine social n'est pas aussi avancée que dans le domaine économique; il n'existe rien de comparable en sociologie à la théorie keynesienne et aux formalisations des processus économiques qu'elle a suscitées. Il n'y a encore que peu de modèles sociologiques adéquats et, en conséquence, peu d'indicateurs fiables. Il convient de noter d'ailleurs que si les mesures qui sont actuellement considérées comme les indicateurs sociaux les plus valables, soit les indices démographiques, ont un sens qui, pour nous, semble simple et familier, c'est qu'ils sont intégrés dans des modèles démographiques assez complexes à la mise au point desquels se sont acharnés plusieurs générations de démographes, et que c'est surtout et avant tout en fonction de ces modèles qu'ils sont significatifs, c'est-à-dire essentiellement pour le démographe qui les manipule.

En fait, la confection de modèles formels de la vie sociale et le dégagement d'indicateurs significatifs posent plus de difficultés dans le domaine social que dans le domaine économique: d'une part, le champ est beaucoup plus vaste et plus indéterminé; il inclut même l'univers des perceptions et des évaluations que peut faire la population de sa situation sociale, d'où les tentatives d'élaboration d'indicateurs subjectifs ou perceptuels, essentiellement constitués de ces perceptions et de ces jugements. D'autre part, l'absence, dans le domaine social, d'un étalon de mesure, comparable à la monnaie dans le domaine économique, permettant de comparer les phénomènes entre eux et de les évaluer, rend plus difficiles les activités de formalisation et de vérification empirique des théories sociales.

Cependant, s'il n'existe pas de théorie sociale générale assez largement acceptée des phénomènes sociaux, nous disposons néanmoins d'un certain nombre de théories intermédiaires, de portée plus limitée, ne s'adressant qu'à des phénomènes ou à des aspects spécifiques de la vie sociale, qui peuvent servir de point de départ à l'élaboration d'indicateurs relatifs à ces aspects et à ces phénomènes. C'est ainsi que depuis quelques années, des chercheurs de différents pays et de disciplines diverses sont en train de mettre au point certains modèles relatifs, par exemple, à l'éducation, à l'urbanisation, à la santé, aux inégalités sociales ou à la pauvreté.

Bien sûr, ces modèles ne sont pas encore nombreux et bien peu sont assez largement accep-

tés pour servir dès maintenant de fondement à des indicateurs sociaux significatifs et univoques. Aussi, toute entreprise de construction d'indicateurs sociaux doit-elle être d'abord une tentative d'analyse théorique, d'élaboration de modèles formels de phénomènes sociaux et de vérification empirique de ces modèles, si limités et si imparfaits puissent-ils être. Le contrôle rationnel du développement et l'établissement d'une véritable planification sociale exigent la substitution des modèles intuitifs ou coutumiers de la vie quotidienne par des modèles plus rigoureusement constitués, où la sélection des variables et l'établissement des relations entre elles procèdent d'une analyse théorique explicite et de l'adoption consciente d'hypothèses scientifiques contrôlées. Il est d'ailleurs soutenu par plusieurs analystes que le jugement intuitif est de moins en moins adapté à l'étude et à la gouverne des sociétés dites «industrielles avancées» ou «post-industrielles», puisque le comportement de tels systèmes complexes est, selon l'expresion de J. Forrester, «contre-intuitif».[19]

Il est évident que la mise en place d'un système le plus complet et le plus cohérent possible de statistiques sociales constitue une étape importante pour pouvoir construire à l'intérieur de délais raisonnables un certain nombre d'indicateurs sociaux valables. Il serait vain, en effet, d'attendre l'élaboration d'une théorie formelle de la société pour se doter d'un système d'informations statistiques satisfaisant. D'ailleurs, l'établissement de modèles formels lui-même nécessitera des données pour procéder à des applications et à des vérifications périodiques. La mise au point d'indicateurs sociaux se situe dans le prolongement de la mise sur pied d'un système de statistiques sociales, mais ces indicateurs ne déroulement pas automatiquement d'un tel système. Aussi, un certain va-et-vient s'impose-t-il entre ces deux types d'activités, l'établissement d'un système de statistiques sociales permettant l'élaboration et la vérification de modèles, ceux-ci à leur tour suggérant certaines améliorations à apporter au système de statistiques et certains indicateurs à calculer sur une base régulière.

Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si la plupart des travaux de conception des systèmes de statistiques sociales se sont intéressés à la mise au point d'indicateurs sociaux et si les travaux relatifs aux indicateurs sociaux ont abordé la question de la mise en place de systèmes d'informations statistiques les plus perfectionnés possibles. En effet, les tentatives d'élaboration d'indicateurs sociaux se heurtent dès le départ à deux problèmes fondamentaux: d'abord, ainsi que nous l'avons montré, à l'absence de théorie formelle de la vie sociale à partir de laquelle il serait possible de construire les indicateurs pertinents; en second lieu, elles se butent à l'anémie des systèmes d'information statistique sur la société et sur les processus sociaux autres qu'économiques. Ces deux problèmes ont en fait déterminé deux grands types d'approche des indicateurs sociaux; bon nombre de travaux sur les indicateurs sociaux, à défaut de pouvoir se fonder sur une théorie sociale globale et formalisée, ont ainsi entrepris de construire des modèles partiels, relatifs à un sous-système social quelconque, leur permettant de construire des indicateurs d'une portée plus limitée ou d'interpréter, en fonction de ces modèles, les données déjà existantes. La plupart des autres travaux se sont attaqués plutôt à la mise sur pied d'un système d'information statistique cohérent et intégré sur la société, permettant d'obtenir ou de constituer facilement et régulièrement certaines mesures de processus sociaux, mesures purement descriptives et pouvant donner lieu à de multiples interprétations.

En résumé, les préoccupations et les intérêts relatifs aux indicateurs sociaux convergent tous, en fait, vers la constitution d'un système d'information statistique adéquat qui renseigne régulièrement sur l'état et le fonctionnement de la société. Mais cette simple description est elle-même dépendante de l'existence de certains modèles préalables et, ultimement, le système d'information statistique doit dépasser la simple description pour permettre la compréhension, c'est-à-dire l'explication des phénomènes décrits. Aussi, est-il essentiel de souligner la complémentarité de l'élaboration d'indicateurs sociaux et de la mise sur pied d'un système intégré et cohérent de statistiques sociales, tout en reconnaissant clairement leur spécificité propre.

19 J. Forrester «Counterintuitive Behavior of Social Systems» *Technological Forecasting and Social Change*, 3, 1, 1971, pp. 1-23.

Annexe B
Tableau-synthèse des statistiques sociales disponibles au Québec relativement aux indicateurs sociaux proposés par l'OCDE et par l'ONU

Avant-propos

Ce tableau-synthèse présente sommairement les résultats de l'inventaire, réalisé par le comité, des indicateurs sociaux actuellement publiés d'une façon régulière au Québec et des données statistiques disponibles pour mettre au point ceux qui ne sont pas publiés. Ce tableau est formé de deux sections: dans la colonne de gauche sont énumérés les indicateurs qui ont été retenus par le comité et qui sont tirés, pour la plupart, des listes d'indicateurs proposés par l'OCDE et par l'ONU; la section droite du tableau renferme certains commentaires concernant les indicateurs ou les données statistiques pertinentes de même que des indications à propos de la disponibilité de ces données.

Les indications qui apparaissent entre parenthèses sous les indicateurs dans la section de gauche du tableau visent à préciser les désagrégations qui apparaissent essentielles pour que les indicateurs ou les données statistiques soient significatifs et puissent être considérés comme existants.

Indicateurs proposés	Existence des indicateurs ou des données et commentaires
I. Population	
A. Effectifs et structure de la population	La grande majorité des données démographiques sont disponibles: recueillies soit lors des recensements ou périodiquement par des organismes du Québec, tels le Registre de la population ou le BSQ, elles sont en général facilement accessibles. Par ailleurs, des perspectives de population sont générées par le modèle SUPER-POP mis au point au Service de la recherche au MAS. Aussi, ne nous attarderons-nous pas à spécifier chaque donnée et chaque source dans cette section: nous ne mentionnerons d'ailleurs souvent que la principale source. Nous nous contenterons d'indiquer si seules les données existent ou si les indicateurs eux-mêmes, sont déjà disponibles.
1) Répartition de la population selon les principales variables	Données: Recensement du Canada
2) Indices de jeunesse et de vieillesse relatives de la population	
2a) % de jeunes dans la population	Indicateurs: Statistiques régionales des Affaires sociales*
2b) % de personnes âgées dans la population	Indicateurs: Statistiques régionales des Affaires sociales
3) Taux de dépendance	
3a) Taux de dépendance des jeunes	Données seulement: Recensement du Canada
3b) Taux de dépendance des personnes âgées	Données seulement: Recensement du Canada
3c) Taux de dépendance générale	Données: Recensement du Canada. Indicateurs: Statistiques régionales du ministère des Affaires sociales
4) Charges économiques	
4a) Charge économique brute	Données seulement: Recensement du Canada
4b) Charge économique nette	Données seulement: Recensement du Canada
5) Rapport de masculinité (Groupes d'âge, groupes ethniques ou linguistiques, régions)	Toutes les données sont disponibles: Recensement: L'indicateur global est publié dans les Statistiques régionales du MAS, mais il n'apparaît que par région socio-sanitaire. Il serait pertinent de le calculer en tenant compte des autres variables de désagrégation.
6) Densité de population	
6a) Densité générale	Indicateur: Statistiques régionales des Affaires sociales. Il serait préférable de calculer cet indice par «kilomètre carré» de territoire plutôt que par «mille carré».
6b) Densité selon le territoire cultivé	Données seulement
7) Urbanisation	
7a) % de la population vivant dans les villes	Données et indicateurs: Recensement et Statistiques Canada (Études spéciales)
7b) Indice de concentration de la population	Données seulement: Recensement du Canada
8) Hétérogénéité (Langue, religion, ethnie)	Données seulement: Recensement du Canada
B. Mouvements de population	
9) Natalité	Données compilées par le Registre de la population et publiées régulièrement dans les «Statistiques des Affaires sociales: Démographie». Le formulaire permet toutes les désagrégations essentielles. D'autres informations seraient cependant désirables pour la recherche, à savoir l'occupation des parents, le niveau du revenu, l'état civil et le niveau de scolarité du père.
9a) Taux brut de natalité (Région)	Indicateur publié régulièrement dans les «Statistiques des Affaires sociales: Démographie».

* L'édition utilisée ici est celle d'avril 1975.

9b) Taux de fécondité (Groupe d'âge de la mère, région)	Indicateur publié régulièrement dans les «Statistiques des Affaires sociales: Démographie».
9c) Taux de reproduction	Indicateur publié régulièrement dans les «Statistiques des Affaires sociales: Démographie». Les publications ne présentent cependant que les taux **bruts** de reproduction. On y trouve par ailleurs un «indice synthétique de fécondité» qui est un taux brut de reproduction sans tenir compte du sexe de l'enfant.
10) Mortalité: Taux de mortalité	Mêmes sources que les données sur la natalité. Le formulaire permet des désagrégations assez poussées, mais il serait utile de disposer en plus de renseignements sur l'occupation antérieure du défunt ou de son conjoint.
11) Migrations (âge, sexe, groupe ethnique ou linguistique, région; P = 5 ans; R = 5 ans)*	Les phénomènes migratoires constituent le talon d'Achille des données démographiques au Québec. En ce qui concerne les migrations internes c'est-à-dire entre des unités internes au Québec, comme les régions par exemple, les soldes migratoires peuvent être trouvés à partir de la connaissance des naissances, des décès et des effectifs totaux pour chaque région entre deux points dans le temps. Quant aux migrations externes, les sources de données sont diverses et souvent peu comparables entre elles (Recensements du Canada, ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration du Canada, ministère de l'Immigration du Québec, depuis 1973). Le BSQ a récemment tenté de mettre de l'ordre dans ces données et d'estimer le mieux possible ces phénomènes: **Tendances passées et perspectives d'évolution des échanges migratoires du Québec avec l'extérieur**, Québec, ministère de l'Industrie et du Commerce, B.S.Q., 1976.
12) Taux d'accroissement	
12a) Taux d'accroissement total	Données disponibles: Recensement du Canada
12b) Taux d'accroissement naturel (Région)	Indicateur publié dans les Statistiques régionales des Affaires sociales

P = Périodicité minimale
R = Période de référence

II. Famille	Comme les autres données de type démographique, celles relatives à la famille sont pour la plupart recueillies d'une façon régulière et sont ordinairement facilement disponibles et accessibles. La majorité de ces données proviennent de deux sources: Les Recensements du Canada et le Registre de la population du Québec.
1) Nombre, proportion et dimension moyenne des familles (Région, milieu rural-urbain, type de famille)	Données: Recensement du Canada
2) Nuptialité	C'est le Registre de la population du Québec qui est chargé de compiler les déclarations de mariage et de fournir ainsi les données sur la nuptialité.
2a) Taux de nuptialité (Région, groupe d'âge)	Taux de nuptialité publié dans «Statistiques des Affaires sociales: Démographie». Toutes les données existent pour calculer un taux de nuptialité des célibataires.
2b) Proportion de la population en âge de se marier qui est effectivement mariée	Indicateur surtout intéressant dans une perspective historique. Les données seulement sont disponibles à partir des Recensements du Canada et l'enregistrement régulier des mariages et des dissolutions rend possible l'obtention de données annuelles.
2c) âge au premier mariage (Âge moyen, âge médian et âge modal)	Âge moyen: Indicateur publié dans «Statistiques des Affaires sociales: Démographie». Données disponibles, recueillies par le Registre de la population, pour calculer l'âge modal et l'âge médian.
2d) Taux de mariages civils (Régions)	Indicateur plus spécifique à la société québécoise. Intéressant surtout dans une perspective historique. Le taux est publié régulièrement dans les «Statistiques des Affaires sociales: Démographie».

3) Désunion et dissolution des mariages	
3a) Nombre et taux de désunion et de dissolution des mariages	Les données sur les désunions et les divorces sont, avec celles sur les phénomènes migratoires, parmi les moins nombreuses et les moins fiables des données de nature démographique. Les données sur les divorces sont publiées par Statistique Canada («Statistique de l'état civil») mais il n'existe pas de données portant directement sur l'ampleur du phénomène de la désunion, qui n'est évidemment pas comparable à celui des seuls divorces. Certains indicateurs substituts peuvent cependant être proposés d'une façon provisoire pour le Québec qui peuvent approcher un peu mieux ce phénomène de la désunion.
3b) Nombre et proportion de personnes séparées, divorcées et veuves (Âge, région, sexe. P = 5 ans)	Taux devant être calculé pour les seules personnes ayant déjà été mariées. Les données sont recueillies lors des Recensements du Canada et sont publiées par Statistique Canada en fonction de ses critères et de ses découpages territoriaux. Ces données ne nous donnent cependant qu'une image statique du phénomène.
3c) Nombre et taux de requêtes en divorce et d'actions en séparation (Région, âge)	Indicateurs particuliers à la société québécoise, les données sont publiées dans les «Statistiques régionales des Affaires sociales.»
3d) Proportion et durée moyenne des mariages dissous par divorce et par décès	Les données sont disponibles, mais ne sont pas publiées. Pour les mariages dissous par divorce, sources déjà mentionnées. Pour les mariages dissous par décès, les informations proviennent du formulaire de déclaration de décès du Registre de la population du Québec.
III. Santé et services de santé	
A. État de santé	
1) Mortalité	La plupart des indicateurs basés sur la mortalité sont disponibles et les données sont toujours existantes pour pouvoir calculer ceux qui ne le seraient pas. Ces données sont recueillies par le Registre de la population à l'aide du formulaire de déclaration de décès et elles sont publiées pour la plupart dans les «Statistiques des Affaires sociales: Démographie». Statistique Canada publie aussi de telles données pour chacune des provinces, et dispose de longues séries chronologiques sur le mortalité.
1a) Espérance de vie par âge (P = 10 ans; sexe)	Indicateur: «Statistiques des Affaires sociales: Démographie». Aussi disponible par région. Il serait intéressant de le calculer pour les divers groupes ethniques.
1b) Taux de mortalité infantile Taux de mortalité néo-natale Taux de mortalité néo-natale précoce (Région)	Indicateurs publiés: «Statistiques des Affaires sociales: Démographie». Il serait intéressant de disposer de ces taux selon l'âge de la mère, son groupe ethnique d'origine et son statut socio-économique mais ces informations ne sont pas recueillies par le nouveau formulaire de déclaration de décès au Registre de la population. Étude spéciale: Jacques Henripin pour le Conseil économique du Canada (CEC).
1c) Taux de mortalité périnatale	Indicateurs: Mortalité périnatale: Rapports annuels du Comité d'étude périnatale du Québec (CEPQ)
Taux de naissances prématurées (Région)	Taux de naissances prématurées: Statistiques régionales des Affaires sociales.
1d) Taux de mortalité en couches (Âge et région)	Données seulement: «Statistiques des Affaires sociales: Démographie».
1e) Causes de décès	
— Taux de mortalité (Région, sexe, âge)	Indicateurs: «Statistiques des Affaires sociales: Démographie». Études spéciales: Louise Guyon — Bourbonnais, Jean-Marc Bernard, Madeleine Blanchet, Luc Loslier, etc... sous les auspices du Service des études épidémiologiques du MAS.
— Années potentielles de vie vie perdues	Indicateur et étude spéciale: J. M. Roseder (Ottawa) Données: «Statistiques des Affaires sociales: Démographie».
— Effets sur l'espérance de vie	Étude spéciale: Yves Péron sur la mortalité accidentelle et violente au Canada pour le compte du CEC. Les données sont disponibles pour les autres types de mortalité.
1f) Mortalité proportionnelle de 50 ans et plus (Région)	Indicateur: «Statistiques régionales des Affaires sociales».

2) Morbidités et incapacités	Très peu de données pertinentes sont disponibles pour construire les indicateurs suggérés. La mise sur pied d'une enquête de santé annuelle devrait palier en grande partie à cette carence. Les seules données recueillies par le Québec sont des statistiques de consommation sanitaire et hospitalière, ce qui ne vaut tout au plus que pour établir certains taux d'incidence pour un nombre bien restreint de maladies.
2a) Taux d'incapacité fonctionnelle durant la dernière année (Sexe, groupe d'âge, région et type de maladie ou d'incapacité)	
2b) Durée moyenne des périodes d'incapacité de ceux qui ont été frappés d'incapacité fonctionnelle. (Sexe, groupe d'âge, région et type de maladie ou d'incapacité)	
2c) Taux de personnes souffrant d'incapacité fonctionnelle chronique (Sexe, groupe d'âge, région et type d'incapacité)	Données uniquement sur la chronicité institutionnelle.
2d) Taux de personnes souffrant de maladies contagieuses (Sexe, âge et maladie)	Données et indicateurs publiés dans: Statistique Canada: «Rapport annuel sur les maladies à déclaration obligatoire» (Cat 82-201)
2e) Proportion prévue de leur vie future que passeront en état d'incapacité les individus ne souffrant pas de déficience permanente à l'âge de 1 an, de 20 ans, de 40 ans et de 60 ans. (P = 10 ans; sexe, région)	
B. Services de santé	
3) Disponibilité des services	Ces indicateurs visent à mesurer jusqu'à quel point la quantité des services **offerts** (et non pas «consommés») est suffisante pour la population à desservir. Indicateurs: Statistiques annuelles de la RAMQ, et Statistiques régionales des Affaires sociales.
3a) Taux de disponibilité du personnel (Région, type de personnel,	
3b) Taux de disponibilité des établissements (Région, type d'établissement et affectation)	
— Par lits autorisés	Indicateur: «Statistiques régionales des Affaires sociales»
— Par lits dressés	Indicateur: «Statistiques régionales des Affaires sociales»
4) Accessibilité	Ces indicateurs visent à mesurer jusqu'à quel point les services disponibles sont accessibles (avant même d'être consommés) par la population. Les données peuvent être disponibles: diverses sources: le relevé des municipalités du BSQ, les répertoires des établissements de santé, ect...
4a) Accessibilité physique — % de la population vivant à à moins de «x»minutes de trajet d'un établissement de santé où il existe un service d'urgence fonctionnant 24 heures sur 24. (P = 5 ans, Région)	
— % de la population vivant à moins de «x»kilomètres d'un établissement de santé (courte durée) ou d'un centre médical et d'une pharmacie. (P = 5 ans, Région)	Les données peuvent être disponibles: diverses sources: le relevé des municipalités du B SQ, les répertoires des établissements de santé, etc...

4a) Accessibilité économique	Les indicateurs d'accessibilité économique actuellement proposés ne sont pas encore au point car ils ne sont pas adaptés à la situation de chacun des pays. L'OCDE tente d'élaborer un indicateur qui serait fondé sur le rapport du revenu qui serait disponible si on devait payer le plein tarif pour un service «x» (obtenu gratuitement ou à prix réduit) au revenu effectivement disponible pour un ménage. Il est cependant difficile à l'heure actuelle de préciser les variables qui devraient être incluses dans le calcul de ce rapport pour le Québec, et en conséquence de déterminer les données qui seraient nécessaires pour le calculer.
5) Utilisation des sevices de santé	La plupart des indicateurs de consommation sanitaire qui suivent sont établis à partir de données nécessaires à l'administration et au contrôle du système de distribution des soins; aussi les données existent-elles la plupart du temps.
5a) Taux de consultations médicales (Région, âge, sexe et maladie du patient)	Les données proviennent surtout de la Régie de l'assurance-maladie du Québec (RAMQ), qui a déjà publié quelques études spéciales à partir d'elles. Cf. RAMQ, **Un tour d'horizon: la consommation de services médicaux en 1971-1972** préparé par Richard David et Daniel Larouche, Québec, RAMQ, juillet 1975; et **Les consommateurs et les coûts de la santé au Québec de 1971 à 1975** préparé par: Jean-Guy Boutin et Jean Bisson, Québec, RAMQ, janvier 1977.
— Taux général de consultation	Données seulement publiées dans les Statistiques annuelles de la RAMQ.
— % de la population totale qui a consulté durant l'année	Données seulement: non publiées régulièrement mais disponibles à la RAMQ.
— Nombre moyen de consultations par personne ayant consulté	Données seulement: non publiées régulièrement mais disponibles à la RAMQ.
— % des consultations de ceux qui ont consulté «x» fois sur le nombre total de consultations	Données seulement: non publiées régulièrement mais disponibles à la RAMQ.
5b) Taux d'hospitalisation (Région, âge, sexe et maladie du patient)	La plupart des données sur l'hospitalisation sont recueillies à partir du formulaire AH-101 du ministère des Affaires sociales.
— Taux bruts d'hospitalisation	Indicateurs: «Statistiques des Affaires sociales: Santé».
— Nombre moyen de jours d'hospitalisation par personne	Les données seraient disponibles, mais non publiées au MAS à partir des formulaires AH-101. L'indicateur est publié par Statistique Canada (Indicateur des hôpitaux) mais ne respecte pas les désagrégations essentielles.
5c) Rapport du nombre de jours d'hospitalisation effectifs au nombre de jours d'hospitalisation disponibles (Région et type d'institution)	Les données seraient disponibles, mais non publiées au MAS à partir du formulaire AH-101 quant au nombre de jours d'hospitalsation effectifs. Les autres données sont publiées dans les Statistiques régionales des Affaires sociales.
5d) Consommation annuelle per capita, dépense individuelle et médiane et coûts unitaires au chapitre de la santé.	Pour les services assurés: Données seulement disponibles: Statistiques annuelles de la RAMQ; Statistique Canada: Statistique hospitalière, Indicateur des Hôpitaux. Pour les médicaments, Statistique Canada: la vente directe au Canada.
5e) Taux de naissance en présence de personnel médical	Les données ne sont pas publiées comme telles, mais devraient être disponibles étant donné que les renseignements sur le statut de l'accoucheur sont recueillies dans le formulaire de déclaration de naissance vivante du Registre de la population du Québec.
5f) Taux de décès en présence de personnel médical	Seules des données sur la mortalité hospitalière sont disponibles par rapport à cet indicateur. Les autres données ont trait au constat médical par suite de décès, mais ne nous renseignent pas sur la présence de personnel médical lors du décès.

5g) Taux de vaccination valide	
IV. Répartition du revenu, sécurité sociale et services sociaux	
A. Répartition du revenu et de la richesse	Il n'existe à peu près pas de données spécifiquement québécoises sur la répartition du revenu et de la richesse; celles-ci proviennent presque exclusivement du gouvernement fédéral, notamment de diverses publications de Statistique Canada. Étant donné ce fait, nous ne pouvons obtenir de données publiées par région pour le Québec: tout au plus pouvons-nous obtenir ces données pour l'ensemble de la province et parfois, pour certaines villes ou zones métropolitaines. **Aussi, abandonnerons-nous toute exigence de désagrégation par région pour les indicateurs qui suivent.** Des demandes spéciales peuvent toujours être adressées à Statistique Canada en ce qui concerne les données des recensements. Quant aux données obtenues à la suite d'enquêtes elles posent plus de problèmes relativement à ces demandes spéciales.
1) Revenu disponible moyen et médian par ménage et par personne (Âge, sexe)	Données seulement: Statistique Canada: Recensement du Canada, et Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu (Annuel).
2) Indices de distribution du revenu	
2a) Part du revenu disponible qui revient aux 1%, 5% et 20% inférieurs	Données seulement pour le Québec: mêmes sources. Indicateur publié intégralement pour l'ensemble du Canada.
2b) Courbes de Lorenz et coefficient de Gini du revenu	Données seulement pour le Québec: mêmes sources. Indicateur publié intégralement pour l'ensemble du Canada.
2c) Proportion de la population (individus et familles) se situant en-dessous de certains seuils de pauvreté	Données seulement pour le Québec: mêmes sources. Indicateurs publiés pour l'ensemble du Canada seulement.
3) Valeur nette moyenne et médiane des ménages et des individus	Pas de données publiées par province. Données d'enquête de 1969 par Statistique Canada publiées dans «Revenu, avoir et dette des familles au Canada 1969» pour le Canada seulement.
4) Indices de distribution de la valeur nette	
4a) Part de l'ensemble de la richesse détenue par les 1, 5 et 20% supérieurs	Mêmes données et mêmes sources qui l'indicateur précédent.
4b) Courbes de Lorentz et coefficient de Gini de la valeur nette	Mêmes données et mêmes sources que l'indicateur précédent.
5) Taux moyens annuels de changement du revenu, de l'épargne et de la valeur nette	Les données sont disponibles à Statistique Canada parce que ces taux peuvent être calculés à partir des données globales.
B. Sécurité sociale	Les indicateurs visent à mesurer la protection accordée à la population contre les risques de perte de revenu. Ces indicateurs se limitent à la protection assurée par les programmes publics et laissent de côté pour l'instant tout ce qui a trait aux régimes privés de protection (assurances).
6) Indices d'étendue de la protection contre les risques de perte de revenu	Les indicateurs se limiteront pour l'instant au nombre de personnes effectivement protégées, sans tenir compte des montants exacts susceptibles d'être reçus par les bénéficiaires dans toutes les situations possibles, ce qui compliquerait beaucoup la tâche.
6a) Protection contre le chômage (Âge, sexe; P = 1 an)	Données complètes par province publiées annuellement par Statistique Canada «Période de prestations établies et terminées aux termes de la loi sur l'assurance-chômage». Autres désagrégations disponibles: catégorie professionnelle, secteur d'activité, charge de famille, etc... Ces données sont parmi les plus complètes et les plus faciles d'accès sur l'étendue et la protection contre les risques de perte de revenu.
6b) Protection contre les pertes dues à la maladie	Pas de données valables et grande difficulté d'établissement de l'indicateur lui-même en raison de la complexité du phénomène.

6c) Protection contre les pertes dues à l'invalidité	Données disponibles à la CAT pour les programmes qu'elle administre Données disponibles à la RRQ. Des estimés pourraient être faits de ceux qui jouissent des deux protections, mais il n'est pas possible de croiser les deux fichiers pour l'instant.
6d) Protection contre les pertes dues au vieillissement	Données disponibles à la RRQ
7) Protection réellement accordée	
7a) Proportion de personnes ayant bénéficié des divers programmes de sécurité sociale (P = 1 an)	Il s'agit des indicateurs fondés sur les prestations et les indemnisations réellement versées aux bénéficiaires. Les données sont habituellement disponibles et facilement accessibles puisqu'elles sont nécessaires à l'administration de chacun des programmes. Celles-ci sont donc publiées régulièrement dans les publications émanant de chacun des organismes impliqués et sont souvent reprises dans les «Statistiques des Affaires sociales: Sécurité du revenu».
— Programme d'Aide sociale	Données publiées dans «Statistiques des Affaires sociales: Sécurité du revenu».
— Programme d'assurance-chômage	Données publiées par Statistique Canada: «Périodes de prestations établies et terminées aux termes de la loi sur l'assurance-chômage».
— Indemnités versées par la Commission des accidents du travail	Données publiées par la Commission des accidents du travail dans son rapport annuel.
— Régime d'allocations familiales du Québec	Données publiées par la RRQ dans le rapport annuel des Régimes d'allocations familiales du Québec et dans les «Statistiques des Affaires sociales: Sécurité du revenu».
— Programmes de la RRQ	Données publiées trimestriellement dans le Bulletin statistique de la RRQ pour tous les types de prestations et de rentes.
7b) Rapport du revenu disponible au revenu distribué des facteurs par ménage	Le revenu disponible individuel n'est pas calculé et est essentiel pour cet indicateur. Certaines données pourraient provenir des déclarations d'impôt des particuliers (Statistiques fiscales des particuliers du Québec)
7c) Rapport des prestations annuelles de sécurité sociale au revenu disponible annuel des bénéficiaires	Données non publiées comme telles mais démarches pouvant être faites auprès du ministère du Revenu pour l'utilisation des données fiscales. Données disponibles dans le Recensement pour construire un indicateur de substitution, mais ces données ne seraient pas annuelles.
7d) Protection réelle contre les pertes encourues — Chômage — Maladie — Invalidité	Données non disponibles. Devraient être recueillies par enquête.
V. Logement et environnement	Ces indicateurs sur le logement et l'environnement visent surtout à décrire les conditions d'habitation des ménages. Aussi, ce sont les recensements qui peuvent nous fournir la plupart des données à la fois sur les caractéristiques des logements et de leurs occupants.
1) Proportion de ménages et de personnes par types de logement et mode d'occupation (Agglomérations, âge, revenu, taille du ménage)	Données seulement: Recensement du Canada.
1a) Indice d'encombrement 1b) Indice de surpeuplement (Agglomération, taille du ménage, âge, revenu, type de ménage)	Données seulement: Recensement du Canada. Indicateurs publiés pour quelques agglomérations. Données seulement: Recensement du Canada. Indicateurs publiés pour quelques agglomérations.
2) Indices de confort (Agglomération, taille du ménage, âge, revenu, type de ménage)	

2a) Pourcentage de logements occupés disposant d'une salle de bain ou d'une douche particulière	Données seulement: Recensement du Canada.
2b) Pourcentage des ménages et des individus disposant de l'eau courante, d'une salle de bain, d'éclairage et d'un équipement de cuisine	Données seulement: Recensement du Canada.
3) Rapport du taux d'accroissement net du nombre des logements aux taux d'accroissement du nombre des ménages	Données et taux seulement: Recensement du Canada.
4) Indices de protection contre l'expulsion	Aucune donnée. Il est difficile de concevoir un tel indice dans l'état actuel.
5) Accessibilité économique (Agglomération, taille du ménage, revenu, âge, type de ménage et coût mensuel de loyer)	Données seulement: Recensement du Canada. Indicateur de substitution publié par le CEC pour quelques agglomérations.
6) Proportion de la population exposée à des concentrations données de polluants atmosphériques.	Des données sont publiées mensuellement par Environnement Canada: (Surveillance nationale de la pollution atmospherique) et par les Services de protection de l'Environnement. Indicateurs publiés par le Conseil économique du Canada pour quelques agglomérations.
VI. Stratification et mobilité sociales	La plupart des données sur la stratification sont disponibles dans le recensement du Canada; l'étude de la mobilité exige cependant des données longitudinales.
A. Stratification et égalité sociales	
1) Proportion de ménages et de personnes dans les diverses catégories de statut économique, de revenu et d'années de scolarité. (Âge, sexe)	Données seulement: Recensement du Canada. Score de statut socio-économique selon l'occupation dans l'article de Bernard Blishen (Revue Canadienne de Sociologie et d'Anthropologie)
2) Le degré d'inégalité sociale	Désagrégations en fonction de données sur le statut social des autres indicateurs. Les données sont plus ou moins disponibles selon les domaines choisis.
B. Mobilité sociale	
1) Proportion des fils qui sont dans une catégorie professionnelle différente ou dans une catégorie d'instruction différente de leur père	Données de substitution disponibles sur demande au Registre de la population jusqu'en 1975. Les données ne le seront plus puisqu'on vient d'enlever les informations sur l'occupation dans les formulaires.
2) Proportion de travailleurs d'une cohorte ayant changé d'occupation, de quantile de revenu et de salaire	Données inexistantes actuellement. Certaines données de substitution pourraient être tirées de l'analyse des statistiques fiscales pour ce qui concerne les revenus.